Gemeente IJsselstein
GEMEENTEBLAD
Officiële uitgave van gemeente IJsselstein.
Nr. 102863
27 juli
2016

Integraal Handhavingsbeleid IJsselstein 2016 - 2018

Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 29 maart 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting integraal handhavingsbeleid IJsselstein

1. Inleiding

Wettelijk kader

Sinds 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht. Naar verwachting vindt er per 1 juli 2016 een fundamentele wijziging van de Wabo plaats via de “Wet Verbetering vergunningen, toezicht en handhaving” en een op basis daarvan vast te stellen verordening (Wet- en Verordening VTH). Op grond van deze wet- en regelgeving is het voor gemeenten noodzakelijk een nieuw integraal handhavingsbeleid te formuleren, waarin ook de landelijke handhavingsstrategie wordt ingepast. Er wordt in dit beleid ook geanticipeerd op de “Wet kwaliteitsborging voor het bouwen”, die een deel van het bouwtoezicht privatiseert. Ook wordt vooruitgelopen op de komst van de Omgevingswet.

Integraal Handhavingsbeleid voldoet aan wettelijk kader

Met dit beleidsplan wordt voldaan aan de meest recente wet- en regelgeving (peil: maart 2016) en wordt het wettelijk voorgeschreven kader gevolgd. Gezien de omvang van het beleidsplan is deze samenvatting gemaakt.

College is bevoegd orgaan

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van de Wabo en het Bor de bevoegde instantie om het beleidsplan vast te stellen. Daarna wordt het beleidsplan ter informatie gestuurd naar de gemeenteraad en de provincie Utrecht.

HandhavingsUitvoeringsProgramma is de jaarlijkse uitwerking van het Handhavingsbeleid

Na vaststelling van het beleid wordt er jaarlijks een handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) opgesteld waarin – binnen de bandbreedte van de risicoanalyses en de beschikbare financiën - uitvoering wordt gegeven aan dit Integraal Handhavingsbeleid. Dit programma wordt (net als het beleidsplan) in regionaal verband voorbereid en opgesteld, met ruimte voor de eigenheid (prioriteiten) van iedere gemeente. Ook het HUP wordt jaarlijks vastgesteld door het college en ter informatie doorgestuurd naar de gemeenteraad en de provincie Utrecht. Het college van gedeputeerde staten heeft een controlerende rol als het gaat om gemeentelijk handhaving(sbeleid). Dat is het zgn. interbestuurlijk toezicht (IBT). Dat

vloeit voort uit de systematiek bij en krachtens de Wabo, maar ook uit de Wet revitalisering generiek toezicht.

Wijze van totstandkoming
Het beleidsplan is de integrale uitwerking van het handhavingsbeleid in de gemeente IJsselstein. Het beleid geldt voor de periode van 2016 tot en met 2018. In het handhavingsbeleid zijn vooral thema's opgenomen, die in de uitvoering zijn uitbesteed, zoals brandveiligheid en bouwen en milieu. Het plan is een product van regionale samenwerking tussen de gemeenten De Ronde Venen, Montfoort, Lopik, Bunnik, Stichtse Vecht, Woerden en IJsselstein, de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU), HDSR en de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Een regionale werkgroep heeft contact onderhouden met de regisseur handhaving van de provincie Utrecht. Samen met de Antea Group en een groot deel van de in de provincie Utrecht gelegen gemeenten is een risicoanalyse op verschillende taakvelden uitgevoerd. Deze analyse is uitgevoerd met behulp van de risicomodule die risico's berekent op basis van cijfers omtrent effecten en naleefgedrag, dit conform de eis uit de Ministeriele regeling omgevingsrecht. Aan de hand van de risicoanalyse is een nieuwe prioritering voor handhavingstaken opgesteld. Voor de VRUtaken is ook gebruik gemaakt van de landelijke handleiding "preventie activiteitenplan (Prevap)".

2. Samenvatting per hoofdstuk
Hieronder wordt in het kort per hoofdstuk besproken wat hierin aan de orde komt, vooral ook toegespitst op de prioriteiten in de gemeente IJsselstein. Voor toepassing van (een gedeelte van) dit beleidsplan adviseren we de integrale tekst van het specifieke hoofdstuk te lezen.

Hoofdstuk 1 - Inleiding
In dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor het Integraal Handhavingsbeleid beschreven en wordt de context weergegeven waarbinnen het beleidsplan tot stand is gekomen.

Hoofdstuk 2 - Integraal handhaven
Het formuleren van handhavingsbeleid is de voornaamste opgave vanuit de Wabo ten aanzien van toezicht en handhaving. Met name het Bor is bepalend voor het handhavingsproces. In het beleidsplan is in elk hoofdstuk aangegeven welke artikelen uit het Bor van toepassing zijn op het bewuste onderdeel dat in het hoofdstuk uitgewerkt is.
Het integraal handhavingsbeleid geeft een duidelijke koers ten aanzien van de nalevingstrategie van de gemeente IJsselstein, waarmee ambtenaren en bestuur een eenduidig beleid hebben om handhavingszaken uniform te behandelen.

Hoofdstuk 3 - Evaluatie
Het college heeft het "Handhavingsbeleid omgevingsrecht, 2011 - 2015" vastgesteld. Dat plan is nog vigerend. Onderdeel van het beleid is ook een rapportage- en evaluatiecyclus. In dat kader en naar aanleiding van de opnieuw ingevulde risicoanalyse is in de zomer van 2014 het handhavingsbeleid geëvalueerd. Deze evaluatie is als hoofdstuk 3 in de nota opgenomen en de uitkomsten zijn verwerkt in deze nieuwe beleidsnota. Deze wordt eerst nu ter vaststelling aangeboden, omdat wij opteerden de meest recente wetswijzigingen direct te implementeren.

Hoofdstuk 4 – Probleemanalyse en prioriteiten
Het doel van de probleemanalyse is om sturing te geven aan de inspanningen van toezicht en handhaving. De probleemanalyse vormt daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse is zowel beschrijvend (kwalitatief) als cijfermatig (kwantitatief) uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader voor toezicht aangegeven en aandacht besteed aan de gebiedsbeschrijving van de gemeente IJsselstein.
In dit hoofdstuk zijn eveneens de prioriteiten van elk taakveld weergegeven. Daarbij is aangegeven met welke frequentie toezicht gehouden wordt.
Door gebruik te maken van de risicomodule zijn voor de vier taakvelden de spreiding van de risico's vastgesteld. Bij elk taakveld is hierdoor een rangschikking ontstaan van zeer groot risico naar zeer klein risico. Naarmate de berekende risico's afnemen, neemt ook de toezicht- en handhavinginspanning af. Dit betekent dat per object of groep van objecten, een afweging wordt gemaakt waarop de capaciteit wordt ingezet.

Hoofdstuk 5 - Doelen
In dit hoofdstuk worden de doelstellingen van het handhavingsbeleid besproken (input-, output-, kwaliteits- en naleefdoelstellingen). Tevens worden de beleidsuitgangspunten en indicatoren aangegeven.

Hoofdstuk 6 - Handhavingsstrategie
De strategie sluit aan op de gestelde doelen en prioriteiten. Daarbij vraagt de Wabo vanwege het gelijkheidsbeginsel om eenduidigheid tussen de verschillende taakvelden. In de strategie is aangegeven op welke wijze de naleving bevorderd wordt en meer specifiek: welke instrumenten naast toezicht, hand-

having en sanctioneren ingezet worden om dit doel te bereiken. In dit hoofdstuk worden de toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie uitgewerkt. De landelijke handhavingsstrategie wordt hierbij betrokken.

Hoofdstuk 7 - Programmering
De uitgangspunten van dit beleid worden jaarlijks vertaald in een uitvoeringsprogramma. Het programma wordt inhoudelijk opgebouwd aan de hand van resultaten van recent geconstateerd naleefgedrag, prioriteiten, doelen en (landelijke) kengetallen. Bij de opstelling van het programma betrekken we het collegeprogramma. De prioriteiten worden in overleg met en door het college bepaald.

Hoofdstuk 8 - Monitoren en evaluatie
Het is belangrijk te weten of het gekozen beleid en de maatregelen succesvol zijn (geweest). Daarom wordt het beleid periodiek geëvalueerd en gemonitord. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op monitoring, verantwoording en evaluatie.
Jaarlijks ontstaan als gevolg van het uitvoering geven aan het handhavingsprogramma nieuwe inzichten inzake de handhaving, mede als gevolg van de te controleren objecten. Aan de hand van de uitvoering van het jaarlijkse handhavingsprogramma wordt een jaarlijkse evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie kan aanleiding geven tot wijzigingen in het HUP voor het komende jaar.

Hoofdstuk 9 - Organisatie van de handhaving
Bij toezicht en handhaving, beleid(svoorbereiding) en uitvoering zijn diverse ‘partijen’ betrokken. Ambtenaren, managementteam, de wethouder, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. In dit hoofdstuk wordt ieders positie (en in onderlinge samenhang gezien) benoemd.

Hoofdstuk 10 - Inwerkingtreding en communicatie
In dit hoofdstuk staat wanneer het oude beleid vervalt en het nieuwe beleid in werking treedt.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding
In 2011 is op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een integraal handhavingsbeleid opgesteld. Dat voldeed aan het Besluit omgevingsrecht (Bor). Nu deze beleidsperiode is verstreken is een nieuw integraal handhavingsbeleid voorbereid voor de periode 2016-2018.
Dit nieuwe beleidsplan is de integrale uitwerking van het handhavingsbeleid in de gemeente IJsselstein voor de taakvelden milieu, bouw- en woningtoezicht (BWT), ruimtelijke ordening (RO), brandveilig gebruik bouwwerken en openbare ruimte (APV en bijzondere wetgeving). Dit beleid geldt voor een periode van drie jaar, van 2016 tot en met 2018. Deze periode sluit aan bij de huidige bestuursperiode en ook op het beoogde invoeringsjaar van de Omgevingswet
Met dit beleidsplan geeft de gemeente IJsselstein invulling aan het programmatisch handhaven waarbij de belangrijkste en meest risicovolle zaken als eerste worden uitgevoerd. Aan de hand van een risicoanalyse is een prioritering en een capaciteitsraming voor handhavingstaken opgesteld. Dit zorgt voor een transparante en onderbouwde verdeling van handhavingstaken met een duidelijke personele capaciteitsraming. Dit integraal handhavingsbeleidsplan geeft daarnaast een duidelijke koers ten aanzien van de toezicht- en nalevingstrategie van de gemeente, waarmee ambtenaren en bestuur een eenduidig beleid hebben om handhavingszaken uniform te behandelen.

1.2 Reikwijdte van de nota
Deze nota is een uitwerking van het gemeentebrede handhavingsbeleid. De hoofddoelstelling van het beleid is de instandhouding van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving door middel van adequate handhaving. Ten aanzien van de fysieke leefomgeving worden binnen de gemeenten de globale beleidsvelden onderscheiden:
- Milieu;
- Bouwen en wonen;
- Brandveiligheid van gebouwen;
- Ruimtelijke Ordening;
- Openbare ruimte.

Deze beleidsvelden zijn in dit handhavingsbeleid uitgewerkt tot handhavingsprogramma’s met verschillende taakvelden. Wet- en regelgeving zijn echter aan verandering onderhevig. In bijlage 2 staat per programma uitgewerkt welke taakvelden op dit moment van toepassing zijn per programma. Dit kan per jaar wijzigen. Ook kan er in andere dan de genoemde beleidsvelden een specifiek handhavingsbeleid van kracht zijn, danwel worden vastgesteld.

1.3 Totstandkoming van deze nota

1.3.1 Regionale samenwerking

Deze nota is een product van regionale samenwerking. De huidige samenwerking is de afgelopen jaren uitgebreid en omvat nu de gemeenten Lopik, Montfoort, IJsselstein, Stichtse Vecht, Oudewater. Woerden en Bunnik en HDSR, ODRU en VRU. Deze regionale werkgroep houdt periodiek contact met de regisseur handhaving van de Provincie Utrecht.

1.3.2 Risicoanalyse

Samen met Antea Group heeft de werkgroep de strategie bepaald, een koers uitgezet en een risicoanalyse op verschillende taakvelden uitgevoerd. Deze analyse is uitgevoerd met behulp van een uitgebreid rekenprogramma, de zogeheten risicomodule. Deze analyse is in 2015 volledig geactualiseerd. Bij deze actualisatie was een groot deel van de gemeenten in de provincie Utrecht betrokken.
Deze risicomodule berekent risico's op basis van cijfers omtrent effecten en naleefgedrag. In de bijlagen 3 en 5 wordt verder ingegaan op de strekking van deze risicomodule. Vanuit de gezamenlijk bepaalde uitgangspunten heeft de werkgroep de nota verder uitgewerkt. Op onderdelen hebben de deelnemende gemeenten een eigen invulling gegeven, de zogeheten "couleur locale".
Samen met functionarissen die bij het (ruimtelijk) beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving van de gemeente betrokken zijn, is nagedacht over de handhavingsrisico's, prioriteiten en de daaraan gekoppelde inzet van capaciteit. Hierbij is gewerkt vanuit de gedachte: als de risico's helder zijn, zijn automatisch ook de prioriteiten in beeld. Deze prioriteiten geven inzicht in de noodzaak tot handhaving binnen de diverse taakvelden, waarbij de beschikbaarheid van financiële middelen in sommige gevallen betekent dat taken niet of beperkt worden uitgevoerd. Dat kan ook een gevolg zijn ingeval noodgedwongen (bijv. naar aanleiding van een calamiteit) aan onvoorziene zaken prioriteit moet worden gegeven. Dit wordt medio 2016 nog geborgd in een Verordening "Vergunningverlening, toezicht en handhaving", gebaseerd op de Wet (verbetering) Vergunningverlening, toezicht en handhaving", zoals die medio juli 2016 wordt verwacht. Voor Stadstoezicht is de analyse op basis van ervaringsgegevens uitgevoerd en voor de VRU op basis van een eigen analysesysteem.

1.4 Samenwerking met handhavingspartners

Dit beleidsplan moet gezien worden als een vervolg op het professionaliseren van integrale handhaving. Dat geldt ook voor de samenwerking met externe handhavingspartners zoals het Openbaar Ministerie, de politie, het waterschap (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, (HDSR), de provincie (provincie Utrecht) en andere gemeenten.
In de vorige beleidsperiode (2011 - 2015) is ervaring opgedaan met signaaltoezicht en de samenwerking binnen het onderlinge netwerk uitgebreid en in de praktijk ook geïntensiveerd. Naast het uitwisselen van ervaringen is er ook met elkaar gewerkt aan verhoging van het kennisniveau en zijn gezamenlijk nieuwe producten ontwikkeld.
Goed toezicht en handhaving zijn vaak alleen mogelijk door goede samenwerking met andere handhavingspartners. Bij de voorbereiding en totstandkoming van het jaarlijks op te stellen Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) zijn de diverse handhavingspartners betrokken zodat de programmering en uitvoering op elkaar afgestemd kunnen worden.

1.5 Leeswijzer

Dit beleidsplan bestaat uit tien hoofdstukken. Hoofdstuk één beschrijft kort de aanleiding en geeft de context weer waarbinnen dit beleidsplan tot stand gekomen is. In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat onder integrale handhaving wordt verstaan, de visie en de lokale toepassing (in het verleden). Hoofdstuk drie bevat de evaluatie van de beleidsperiode 2011 - 2015. De hoofdstukken vier tot en met zes zijn de onderbouwing voor de aanzet tot het jaarlijks programma dat in hoofdstuk zeven toegelicht wordt. Het achtste hoofdstuk laat zien welke acties moeten volgen nadat het programma is vastgesteld. In het negende hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de actoren die bij toezicht en handhaving betrokken zijn en het slothoofdstuk bevat informatie over intrekken van het 'oude' en inwerkingtreding van het nieuwe beleid.

2. Integraal handhaven

2.1 Inleiding

Wetten en regels zijn noodzakelijk ter bescherming van kwetsbare, beschermingswaardige belangen, zoals (brand-) veiligheid, een gezond leefmilieu of de openbare ruimte. Een geloofwaardige overheid kan daarom onvoldoende naleving niet over haar kant laten gaan. Wettelijke normen worden nageleefd wanneer sprake is van handhaafbare regels, voldoende draagvlak voor de regels, faciliteren van het gewenste of verplichte gedrag, fysieke maatregelen om ongewenst gedrag te voorkomen, preventie door toezichthouders, adequate handhaving en geloofwaardige sancties. De overheid heeft tot taak een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van naleving te verwerkelijken; zo mogelijk prikkelt de overheid door te faciliteren, zo nodig dwingt de overheid naleving af met behulp van sancties. In dit

hoofdstuk leest u meer over de wettelijke verplichtingen, de systematiek van de “big eight” en bevoegdheden.

2.2 Definitie (integrale) handhaving

Handhaving is een keten van activiteiten, die gericht is op het doen naleven van regels en voorschriften door burgers, bedrijven en overheid. Dit is een ruime definitie, omdat hierdoor alle activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van naleefgedrag van de doelgroep als onderdeel van de handhaving kan worden beschouwd.
Voorbeelden van deze activiteiten zijn het:

- geven van voorlichting over de wet- en regelgeving (preventief en/of proactief);
- houden van toezicht op naleving van de wet- en regelgeving (preventief);
- opmaken van proces verbaal (strafrechtelijk) bij overtreding van de wet- en regelgeving (repressief);
- nemen van maatregelen op basis van bestuurlijke sancties bij overtreding van de wet- en regelgeving (repressief).

Bij integraal handhaven staat de burger of ondernemer centraal. Dat wil zeggen dat bij de organisatie van de handhaving gedacht wordt vanuit de situatie van de burger of ondernemer. Hierdoor moet voorkomen worden dat de burgers en ondernemers met verschillende handhavende instanties te maken krijgen en dat discrepanties in de manieren van handhaven door de overheid worden voorkomen. Kernbegrippen hierbij zijn: coördinatie, afstemming en samenwerking op verschillende niveaus. Dat is ook het uitgangspunt van de Wabo.

2.3 Visie op integrale handhaving

2.3.1 Inleidend en achtergrond

Regels moeten nageleefd worden. Gebeurt dit niet, dan moet de overheid handhaven. De gemeente is medeverantwoordelijk voor het democratisch vaststellen van regels en toezicht op de naleving daarvan. De actualiteit heeft er voor gezorgd dat handhaving van wetten en regels hoog op de politieke agenda staat. Rampen als in Enschede en Volendam, maar ook het instorten van een parkeerdak in Tiel, balkons in Maastricht en de calamiteiten bij Chemie-Pak en Odfjell, hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat toezicht en handhaven moet. Daarnaast wordt van de overheid verwacht dat zij er alles aan doet om u te beschermen tegen maatschappelijke risico’s, gevaarlijke incidenten en ongewenste activiteiten.

2.3.2 Visie op handhaving

Een essentieel onderdeel van programmatisch handhaven is het formuleren van de “visie op handhaving”. Waar willen we naartoe als het gaat om handhaving? De visie is richtinggevend en dient als toetsingskader bij de prioritering en de keuze van de handhavingstaken. Een visie getuigt van een blik in de toekomst.
De visie die de gemeente IJsselstein heeft op handhaven is kort geformuleerd: “*handhaving geprogrammeerd uitvoeren, integraal en efficiënt opereren daar waar mogelijk is en inspelen op veranderingen van wet- en regelgeving*.”
Primair uitgangspunt van toezicht en handhaving is dat de door ons gestelde regels worden nageleefd. Hierbij dienen preventieve maatregelen, zoals voorlichting, bouwcontroles en dergelijke even zwaar te wegen als handhaving achteraf om overtredingen te repareren met bestuurlijke maatregelen. Vanuit oogpunt van efficiency, kwaliteit en de verlaging van de lastendruk voor burgers en ondernemers is het wenselijk om toezicht en handhaving zo integraal mogelijk vorm te geven.
Van niet te onderschatten belang is dat ook in preventief opzicht aandacht bestaat voor handhaving; moeten regels überhaupt gesteld worden (deregulering) en zo ja, zijn ze handhaafbaar? De nieuwste bestemmingsplannen laten over het algemeen een verruiming van de bouw- en gebruiksmogelijkheden zien, terwijl ook het Bor meer (bouw)mogelijkheden biedt dan onder de Woningwet was toegestaan.

2.3.3 Eigen verantwoordelijkheid

De eigen kracht en verantwoordelijkheid van de inwoner en ondernemer staat steeds meer centraal. Een dergelijk uitgangspunt sluit aan bij nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de toezicht- en handhavingsstrategie. De zorgplicht kan het beste gekwalificeerd worden als een algemene plicht om toch vooral het gezonde verstand te gebruiken. Die plicht geldt niet alleen voor eigenaren en beheerders van bouwwerken en open erven en terreinen, maar ook voor activiteiten in de zin van de Wet milieubeheer of organisatoren van evenementen.

2.4 Handhaven: een zaak van iedereen

Handhaving van regels is niet alleen een bestuurstaak. Ook andere deelnemers aan de samenleving hebben een rol. Er zijn dan ook meerdere wegen te bewandelen. Het strafrecht is bij uitstek geschikt om een overtreder van overheidswege te straffen indien het rechtsgevoel in de samenleving geschokt

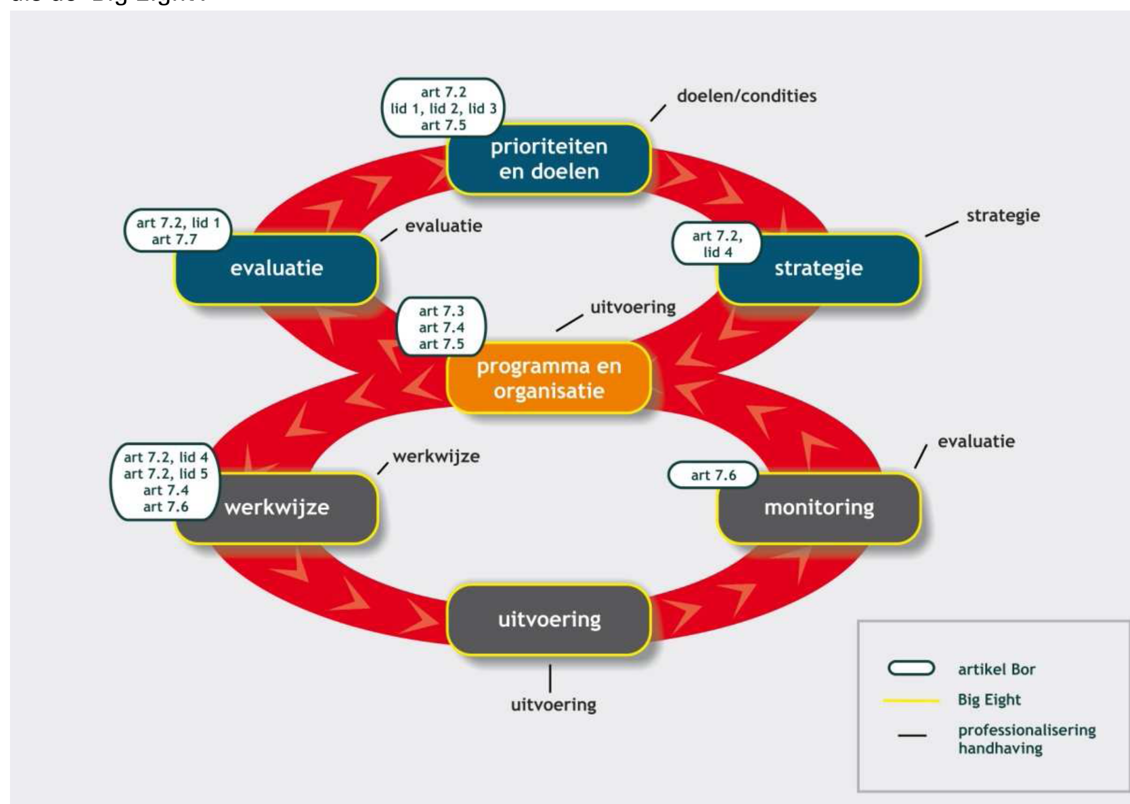
is door het plegen van een strafbaar feit. Het Openbaar Ministerie neemt hierbij het voortouw. Het privaatrecht is in eerste instantie vooral bedoeld en geschikt als middel om de rechtsverhouding tussen burgers (en bedrijven) onderling vast te stellen. Particulieren kunnen zelf, zonder tussenkomst van de overheid, het oordeel van de burgerlijke rechter inroepen. De bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid is primair bedoeld om een bepaalde situatie te herstellen en feitelijk in overeenstemming te brengen met de norm. Deze bevoegdheid is het bestuur toebedeeld in het algemeen belang. Het bestuur dient altijd af te wegen of het, gelet op alle betrokken belangen, gewenst is om een illegale situatie te beëindigen met bestuursrechtelijke middelen. Daar waar sprake is van individuele belangen (bijv. bij burengeschillen) prevaleert een civielrechtelijke aanpak boven een bestuursrechtelijke aanpak. Bij die afweging dient de specifieke rol die het bestuur dient te vervullen binnen het geheel van de voor handen zijnde rechtsmiddelen eveneens te worden betrokken. De invoering van de landelijke handhavingsstrategie – geïmplementeerd in dit beleidsstuk - biedt een goede opmaat in de strafbaarstelling en gradaties in soorten overtredingen. Daarin is ook aandacht voor preventie: voorkomen dat tot handhaving moet worden overgegaan door goede handhavingscommunicatie.

2.5 Bevoegdheid en instrumenten

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders zijn de bevoegde bestuursorganen als het om handhaving gaat. Bevoegdheden tot bestuursrechtelijk handhaven vinden hun wettelijke grondslag in de gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en specifieke regelgeving, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).
Het college van burgemeester en wethouders wijst ambtenaren aan en belast hen met de uitvoering van de handhaving. De bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren vloeien voort uit wetten en verordeningen. Om handhaving te effectueren beschikt de gemeente over verschillende juridische instrumenten. Bekende instrumenten zijn: de lasten onder dwangsom- respectievelijk bestuursdwang, de bestuurlijke strafbeschikking en het intrekken van de vergunning of het stopzetten/stilleggen van werkzaamheden door middel van spoedbestuursdwang.

2.6 Programmatisch handhaven

Programmatisch handhaven is een structurele en integrale aanpak van de handhaving, gebaseerd op programmatisch handhavingsbeleid. Daarin zijn aan de hand van beleidsmatige keuzes en beschikbare capaciteit, prioriteiten gesteld ten aanzien van wat er het komende jaar (uitvoeringsprogramma) concreet aan toezicht en handhaving wordt gedaan. Bovendien zijn de handhavingsactiviteiten hierin zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Het cyclisch proces, in onderstaande figuur weergegeven, staat bekend als de 'Big Eight':



Figuur: dubbele regelkring met artikelen uit het Bor

In een programmatische aanpak wordt beleid en uitvoering van beleid opgevolgd door evaluatie en bijsturing. Daarmee is programmatisch handhaven nadrukkelijk een cyclisch proces waarbij dient te worden voldaan aan de volgende kenmerken:

- Het beleid wordt vastgesteld en jaarlijks geëvalueerd;
- Het beleid is, voor zover mogelijk, integraal en heeft betrekking op alle sectoren waarbinnen het bevoegd gezag met handhavingsactiviteiten op het gebied van het omgevingsrecht wordt geconfronteerd. Het beleid is bovendien integraal in de zin dat het alle omgevingsrechtelijke aspecten onderling verbindt om het desbetreffende beleidsdoel te bereiken;
- Het beleid is transparant aangezien het ook bevat:
  - een visie op het handhaven;
  - een inventarisatie van de omvang van de handhavingstaken en de knelpunten;
  - een prioriteitenstelling;
  - doelen zoals nalevingniveaus die met handhaving zouden moeten worden bereikt;
  - methoden om die doelen te bereiken;
  - kosten van die methoden in termen van mensen en middelen.

Het maakt ook duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met partners vorm krijgt. De beschikbare financiële middelen en de besteding daarvan vormen eveneens een (beleids)cyclus, die parallel loopt aan dit beleid. Middels financiële- en productgerelateerde analyses ontstaat inzicht in de juistheid van de bestedingen en het halen van de gestelde doelen.

2.7 Kwaliteit van de handhaving

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) worden kwaliteitseisen aan de handhaving gesteld. Hoewel het Bor primair gericht is op de omgevingsstaken en een groot deel van de handhaving van de openbare orde/ruimte en bijzondere wetten niet geregeld zijn in dit Besluit, is bij de totstandkoming van deze nota nadrukkelijk rekening gehouden met de inhoud van kwaliteitscriteria en kwaliteitseisen (zie ook paragraaf 2.8.6). Door analoge toepassing van de kwaliteitscriteria is hiermee ook de wettelijke status van deze beleidsnota vastgelegd. De kwaliteitscriteria zijn dan ook van toepassing op dit beleid. Naar verwachting volgen medio 2016 wettelijk vastgestelde kwaliteitscriteria. Deze zijn gebaseerd op een door KPMG ontwikkeld model en deze worden wettelijk verankerd in de eerder genoemde Wet- en Verordening VTH. Naar verwachting in de tweede helft van 2016.

2.8 Handhaving in IJsselstein

2.8.1 Vóór 2005

De gemeente IJsselstein is al jaren actief met toezicht en handhaving bezig. Diverse beleidsnota's, aanvankelijk voor de taken milieu en bouwen gescheiden, zijn vastgesteld en uiteindelijk opgevolgd door integrale handhavings(beleids)nota's, die het gehele omgevingsrecht omvatten.

2.8.2 Integraal Handhavingsbeleid 2011 -2015

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht. Naar aanleiding hiervan is in 2011 nieuw beleid vastgesteld. In afwijking van de voorgaande beleidsnota's is in deze nota meer ingestoken op integraliteit, programmatisch handhaven en samenwerking met andere overheden en overheidsdiensten. In het voorjaar van 2014 heeft een evaluatie van het vigerend beleid plaatsgevonden.

2.8.3 Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU)

De gemeente IJsselstein is aangesloten bij de (inmiddels) Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU). Bij de omgevingsdienst zijn vijftien gemeenten aangesloten. De gemeente heeft onder andere de uitvoering van het toezicht en handhaving van het totale omgevingsrecht in de gemeente opgedragen aan deze omgevingsdienst.

2.8.4 Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

Vanaf 1 november 2010 is de brandweer geregionaliseerd en maakt het onderdeel uit van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Voor deze datum werden de preventie taken door de gemeente IJsselstein uitgevoerd. Op het gebied van Preventie is de VRU verantwoordelijk voor de taken toezicht, advisering op vergunningaanvragen, handhaving en communicatie over veiligheid. De definitieve besluitvorming (en eventuele effectuering daarvan) in het kader van handhaving van de brandveiligheid is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

2.8.5 Evaluatie Integraal Handhavingsbeleid in 2014
In het voorjaar van 2014 zijn het beleid, en de uitvoering hiervan, geëvalueerd. Naast de handhavingspartners VRU en ODRU zijn daarbij ook het Hoogheemraadschap 'De Stichtse Rijnlanden' (HDSR), de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de provincie Utrecht betrokken. Van de VRU, ODRU en de provincie Utrecht is een reactie ontvangen. Deze evaluatie is nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.

2.8.6 De toekomst
In 2010 is de ambitie om integraal te handhaven in de wet verankerd. In de Wabo, Bor en Mor zijn kwaliteitseisen op het gebied van integrale handhaving opgenomen. De toen voorgenomen integraliteit van de handhaving is hiermee een feit.
In de afgelopen jaren is hier praktisch invulling aan gegeven. Ook in de wetgeving heeft dit z'n vervolg gekregen. Er zijn twee nieuwe wetten die op dit gebied spelen. Er zit een overlap in, maar er zijn ook verschillen. De Wet Revitalisering Generiek Toezicht (Wet RGT, in werking per 1 oktober 2012), beoogt het eenduidiger weergeven van resultaten zodat toezicht (op de uitvoering door de gemeente) vooral door de gemeenteraad kan worden gedaan. Toezicht door Rijk/Provincie/Inspectie (op lagere overheden) zal als gevolg daarvan verminderen. Dit wordt ook wel Interbestuurlijk Toezicht (IBT) genoemd.
De ontwerp Wet (verbetering) Vergunningen, Toezicht en Handhaving (Wet VTH), wordt van kracht en wijzigt daarmee de Wabo per (vermoedelijk) 1 juli 2016). De nieuwe wetgeving komt dan nagenoeg overeen met de Wet RGT. Met de ontwerp Wet VTH worden concrete kwaliteitseisen verplicht gesteld (vanaf vermoedelijk 1 juli 2016). De Wet RGT is breder, en gaat over het afleggen van verantwoording van veel meer gemeentelijke taken.
Gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en samenwerkingsverbanden krijgen vanaf 1 juli 2016 de tijd om ervoor te zorgen dat hun uitvoering van de VTH-taken aan de kwaliteitseisen voldoet. Vermoedelijk gaat hiervoor een overgangsjaar gelden, dus tot 1 juli 2017.
Het jaarlijkse handhavingsprogramma (HUP) blijft verplicht (Wabo en Bor). Bij vaststelling van de Wet VTH zullen gemeenten moeten voldoen aan kwaliteitscriteria. Dit betreft kwaliteitscriteria welke worden gesteld aan medewerkers van het bevoegd gezag en betreffen zowel opleidingsniveau als minimale personele bezetting die per taak beschikbaar moet zijn. Deze eisen hebben nu (nog) geen wettelijke verplichte status. Zodra de wet is vastgesteld zal elke gemeente de kwaliteitscriteria moeten borgen in een Verordening VTH. Zoals gesteld, vermoedelijk per 1 juli 2017.
De nadruk van de provinciale professionaliseringswerkzaamheden zal de komende jaren verschuiven van het faciliteren en stimuleren aan de 'voorkant' naar controleren aan de 'achterkant'. Dit is conform de nieuwe provinciale IBT-Verordening. De beoordeling van (jaar)stukken als uitvoeringsprogramma en jaarverslag zal met ingang van 2016 plaatsvinden door de nu nog in opbouw zijnde provinciale unit 'Interbestuurlijk Toezicht'. Mogelijk is, dat overheden die wat betreft hun jaarstukken in gebreke blijven, gevraagd zullen worden om mee te werken aan een externe audit. De jaren 2014 en 2015 worden als "overgangsjaren" beschouwd, mede in het licht van het overdragen van de taken aan een externe dienst en het synchroniseren van processen.

2.9 Organisatie
In de gemeente IJsselstein zijn, uitgezonderd Stadstoezicht, geen taken achtergebleven met betrekking tot de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht. Die zijn overgedragen aan de ODRU resp. de VRU. Tussen beide diensten dient nog verdere stroomlijning plaats te vinden van processen, taken en bevoegdheden. Partijen zijn daarover in gesprek.
De ODRU ondersteunt en adviseert vijftien gemeenten in de provincie Utrecht bij het uitvoeren van milieutaken en het ontwikkelen van milieubeleid. De ODRU verzorgt onder meer de vergunningen voor bedrijven, ziet toe op de naleving van milieuregels en adviseert bedrijven over duurzaam ondernemen.
De Veiligheidsregio Utrecht, kortweg de VRU, is een gemeenschappelijke regeling van de 26 gemeenten in de regio Utrecht. De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) geeft conform de Taakuitvoeringsovereenkomst op het gebied van brandveiligheid uitvoering aan de Toezicht & Handhavingstaken (T&H) en communicatie voor de gemeente IJsselstein. Concreet houdt dit in dat gebruiksobjecten in de zin van de Wabo en de Brandbeveiligingsverordening en evenementen worden getoetst, voorzien van advies en gecontroleerd. De samenwerking in de (uitvoerings)taken tussen gemeente, ODRU en VRU en andere partners wordt gezocht. Dit om de integraliteit van het werken in de leefomgeving te bevorderen en meer efficiency te bewerkstellingen.

3. Evaluatie

3.1 Inleiding
In dit hoofdstuk wordt het "Handhavingsbeleid omgevingsrecht, 2011 - 2015" van de gemeente IJsselstein geëvalueerd. De evaluatie beperkt zich tot handhaving van de regels die betrekking hebben op de omgevingstaken c.q de fysieke leefomgeving zoals: bouwen en slopen, ruimtelijke ordening en milieu. Daar ligt nl. de wettelijke verplichting. Overige beleidsterreinen zijn buiten beschouwing gelaten, mede omdat niet alle voorkomende activiteiten zijn geregistreerd.

3.2 Evaluatie integraal en regionaal opgepakt

Deze evaluatie is tot stand gekomen in samenwerking met de gemeenten binnen de regio "De Waarden" (Lopik, Montfoort, IJsselstein en Woerden), Stichtse Vecht, de ODRU en de VRU. Ook de andere handhavingspartners, zoals de politie, het Openbaar Ministerie, het Hoogheemraadschap "De Stichtse Rijnlanden" en de Provincie Utrecht is om een reactie gevraagd.

3.3 Relatie tot de Wabo

Deze evaluatie is onderdeel van de wettelijk voorgeschreven beleidscyclus. Op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) evalueert het college periodiek het beleidskader. De beleidscyclus is dynamisch en gebaseerd op de systematiek van de zogenaamde "Big Eight".
De evaluatie ziet op de periode 2011 – 2015 en is mede gebaseerd op de ervaringen met betrekking tot de uitvoering van de handhaving in deze beleidsperiode. Door de overgang van taken is niet elk jaar "afgesloten" met een jaarverslag. Dat geeft over de voorbije periode (eenmalig) een minder goed cijfermatig onderbouwd beeld van de toezicht- en handhavingstaken.

3.4 Evaluatie handhavingsbeleid

Hieronder worden de belangrijkste evaluatiepunten van het handhavingsbeleid beschreven. Denk daarbij aan elementen die zeker gecontinueerd moeten worden of onderwerpen die juist in het nieuwe beleid niet of anders geformuleerd moeten worden.
Hieronder de evaluatiethema's die vervolgens in subparagrafen worden uitgewerkt:

1. afstemmen sanctiestrategie (§ 3.4.1);
2. uitwerken slimme handhavingsmethoden (§ 3.4.2);
3. heroverweging toezichtstrategie (§ 3.4.3);
4. afwikkeling klachten (§ 3.4.4);
5. benoeming handhavingsprojecten (§ 3.4.5);
6. investeren in regionale samenwerking (§ 3.4.6);
7. beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding (§ 3.4.7);
8. evaluatie beleidsdoelstellingen (§ 3.4.8).

3.4.1 Afstemmen sanctiestrategie

De sanctiestrategie is in hoofdlijnen regionaal afgestemd en eenduidig. Met de komst en verdere ontwikkelingen van de bestuurlijke strafbeschikking en de landelijke handhavingsstrategie is het zinvol de mogelijkheden van het toepassen van deze instrumenten te onderzoeken.

3.4.2 Uitwerken slimme handhavingsmethoden

Het contact met de bedrijven hoeft niet altijd fysiek te zijn. Het kan ook via voorlichting omtrent controles of met zelftoezicht plaatsvinden. De toezichtslast kan ook worden verminderd door slechts te controleren op de meest relevante onderdelen van een vergunning of de meest risicovolle onderdelen van een bedrijf, gebaseerd op de risicomodule. Onderzocht en uitgewerkt moet worden of en zo ja hoe in de praktijk nieuwe vormen van toezicht en handhaving kunnen worden ingezet. Er moet aandacht komen voor handhavingspreventie, zoals ook opgenomen in de landelijke handhavingsstrategie.

3.4.3 Heroverweging toezichtstrategie

Wettelijk gezien moet er integraal toezicht worden gehouden. De wet VTH schrijft ook de toepassing van de landelijke handhavingstrategie voor. In het beleid zijn meerdere vormen van toezicht beschreven. In de praktijk wordt integraal toezicht nog als complex ervaren, temeer nu dat verspreid is over meerdere overheidslagen en -diensten. Dit betekent dat de doelstellingen reëel moeten zijn maar de ambitie is om, bijvoorbeeld thematisch en projectmatig, intensievere vormen van integraal toezicht na te streven. Dat is de uitvoering van gezamenlijke toezicht- en handhavingstaken bij zowel de ODRU als de VRU.

3.4.4 Afwikkeling klachten

Een substantieel deel van de handhavingscapaciteit wordt in beslag genomen door klachten van burgers. Deze klachten vloeien veelal voort uit conflicten tussen buren onderling en niet zo zeer door overige algemene vormen van overlast. De laatste jaren is er sprake van een serieuze toename van klachten, mede als gevolg van het "vergunningvrij" (maar niet regelvrij) bouwen. Om tot een efficiënte uitvoering te komen zal nog nadrukkelijker dan nu een directe relatie gelegd moeten worden tussen risico's, prioriteiten, capaciteit en doelen. Ook moet meer worden afgewogen of bestuursrechtelijke handhaving een passende reactie is ingeval het onderliggend probleem louter civielrechtelijk van aard is (algemeen- versus individueel belang). Wellicht kunnen instrumenten als mediation en buurtbemiddeling een belangrijk onderdeel zijn om klachten in te perken of te voorkomen.

3.4.5 Benoeming handhavingsprojecten

De uitvoering van de handhaving wordt meer bepaald door input en minder door output. Met andere woorden, wat er in de maatschappij gebeurt wordt al dan niet ad hoc opgepakt in plaats van een risicogerichte, programmatische sturing van toezicht en handhaving vanuit regelgeving en beleid. Dit valt niet te voorkomen maar door middel van het concreet benoemen van prioriteiten en projecten die binnen de beleidsperiode worden opgepakt kan (organisatorisch) efficiënter worden gehandeld. Hierbij zijn de risico's die voortvloeien uit de risicomodule meer bepalend dan voorheen. Dit impliceert dat de ambtelijke capaciteit effectiever kan worden ingezet.

3.4.6 Investeren in regionale samenwerking

In de afgelopen beleidsperiode is de samenwerking tussen de gemeenten binnen de regio "De Waarden", ODRU en de VRU geïntensiveerd. Zo is op initiatief van deze samenwerking een provinciaal overleg geïnitieerd (2013, het 'rode kleurspooroverleg') en is in 2014 in het kader van de wet VTH een opleidingsprogramma ontwikkeld. In 2014 zijn ook de gemeenten Stichtse Vecht, Bunnik en IJsselstein tot dit overlegplatform toegetreden. De wens is deze samenwerking voort te zetten en uit te bouwen.

3.4.7 Beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding

In het nieuwe handhavingsbeleid moet nog sterker de nadruk liggen op de integrale werkwijze. Niet alleen met onze handhavingspartners, maar ook bijv. met Stadstoezicht.

3.4.8 Evaluatie beleidsdoelstellingen

In het handhavingsbeleid 2011 - 2015 zijn doelstellingen geformuleerd. Volgens de hoofddoelstelling is handhaving niet een opzichzelfstaand onderdeel, maar vormt het een belangrijk onderdeel van de publieke taak en is het onlosmakelijk verbonden met het vergunning- en meldingstelsel binnen de Nederlandse Wet- en regelgeving. Volgens artikel 21 van onze Grondwet: "*De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.*"
Deze algemene doelstelling is vervolgens gespecificeerd en vertaald naar vier soorten doelstellingen:

1. Inputdoelstellingen;
2. Outputdoelstellingen;
3. Kwaliteitsdoelstellingen;
4. Naleefdoelstellingen.

<u>Ad. 1 en 2: Input- en outputdoelstellingen</u>
Deze doelstellingen zijn opgenomen in de jaarlijkse HUP's en daar wordt jaarlijks verantwoording over afgelegd in het jaarverslag. In de afgelopen beleidsperiode (2011 - 2015) is de systematiek uitgewerkt en geconcretiseerd. In de nieuwe beleidsperiode (2016 - 2018) worden deze doelstellingen niet meer in het beleid opgenomen maar in het HUP. De input en output zijn geen doel op zich maar een middel om de strategische doelstellingen te bereiken.

<u>Ad. 3: Kwaliteitsdoelstellingen</u>
In de afgelopen beleidsperiode is nog te weinig ervaring opgedaan met de kwaliteitsdoelstellingen. Dit heeft er toe geleid dat nog onvoldoende inzicht is in de soorten klachten, overtredingen, termijnen en procedures. Hierdoor wordt monitoring, bijsturen en verslaglegging voor het HUP 2016 nog deels gebaseerd op aannames en veronderstellingen en groeien wij toe naar een situatie, die (ook weer) de basis vormt voor de Verordening VTH en een volwaardige te verantwoorden beleidscyclus, die ook voldoet aan de IBT-criteria. Cijfermatig inzicht wordt in elk geval verkregen via de kwartaalrapportages van de ODRU, op basis waarvan sturing plaatsvindt.

De doorlooptijd van handhavingszaken is niet verkort. Aanbeveling is om het handhavingsproces in de komende beleidsperiode 'Lean' te maken. Hierdoor zal de gemiddelde doorlooptijd en het onderhanden werk afnemen.

Het bewerkstelligen van de vermindering van de toezichtslast bij burgers en bedrijven is een proces dat stapsgewijs gebeurt. In de afgelopen beleidsperiode is hier, door toepassing van signaalkaarten en signaalkaarten, uitvoering aangegeven. Bij deze vorm van toezicht houdt de toezichthouder ook toezicht op aspecten buiten zijn primaire aandachtsveld. Een ander voorbeeld is dat uitvoeringsprogramma's (steeds meer) op elkaar worden afgestemd en op niveau van de toezichthouders wordt besproken waar, wanneer en hoe er gecontroleerd wordt. In de komende beleidsperiode moet, onder andere door meer projectmatig werken, hier een kwantitatieve en kwalitatieve slag gemaakt worden.

<u>Ad. 4: Naleefdoelstellingen</u>
In het Integraal Handhavingsbeleid 2011 - 2015 zijn naleefdoelstellingen geformuleerd. Door middel van registratie en (jaar)verslaglegging kan per taakveld bepaald worden in welke mate deze doelstellingen zijn behaald. Hieronder is dat uitgewerkt voor de taakvelden milieu, bouwen, ruimtelijke ordening en

brandveiligheid. Vanwege een tijdelijke verminderde monitoring van gegevens zijn de cijfers ten dele op praktijkervaringen gebaseerd.

Nalevingsgedrag Milieu

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving 2012	Doelstelling naleving 2015	Resultaat 2015
Zeer groot risico	40-60%	60-80%	70-80%
Groot risico	40-60%	60-80%	70-80%
Beperkt risico	40-60%	60-80%	65-75%
Klein risico	60-80%	70-90%	70-80%
Zeer klein risico	80-100%	90-100%	80-100%

Nalevingsgedrag BWT en Ruimtelijke Ordening

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving 2012	Doelstelling naleving 2015	Resultaat 2015
Zeer groot risico	60-80%	70-90%	65-75%
Groot risico	40-60%	70-90%	75-85%
Beperkt risico	40-60%	80%	70-80%
Klein risico	60-80%	90%	80-90%
Zeer klein risico	80-100%	90%	-

Nalevingsgedrag Brandveiligheid

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2014	Resultaat 2015
Zeer groot risico	88%	70-90%	88%
Groot risico	88%	70-90%	88%
Beperkt risico	88%	70-90%	88%
Klein risico	88%	70-90%	88%
Zeer klein risico	88%	70-90%	88%

3.5 Samenvatting

In de beleidsperiode 2011 - 2015 is, naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving, voor het eerst echt ervaring opgedaan met beleidsmatig én integraal toezicht en handhaving. Uit de jaarverslagen en doelstellingen blijkt dat het leren, implementeren niet altijd met die snelheid is verwezenlijkt dan was voorgenomen. De komende beleidsperiode zal dit proces, ook in regionaal verband, verder worden uitgewerkt.

4. Probleemanalyse en prioriteiten

Wettelijke kader: Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

2. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.
3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:
   a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
   b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.

Het doel van de probleemanalyse is om sturing te geven aan de inspanningen van het toezicht en de handhaving. De probleemanalyse vormt daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse bestaat uit een omgevingsanalyse (beschrijvend gedeelte) en een risicoanalyse (cijfermatig gedeelte).

4.1 Wettelijk kader toezicht en handhaving

De verantwoordelijkheid voor toezicht vloeit voort uit wettelijke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld artikel 5.2 lid 1 Wabo en artikel 125 Gemeentewet. In de jurisprudentie is een ontwikkeling naar de plicht tot handhaving te bespeuren, met name wanneer derden de overheid vragen op te treden. De handhavingsplicht wordt als het ware geactiveerd door een handhavingsverzoek van een derde-belanghebbende. Alleen indien of de mogelijkheid bestaat tot legalisering, of er sprake is van bijzondere omstandigheden,

zou van handhaving mogen worden afgezien. De zorg voor de naleving valt uiteen in twee deeltaken, namelijk toezicht en handhaving.

4.2 Gebiedsbeschrijving IJsselstein

4.2.1 Historie

De stad IJsselstein is een landelijke en groene gemeente, gelegen ten westen van de stad Utrecht. IJsselstein is bekend van de monumentale binnenstad en de mediatoren. De monumentale binnenstad van IJsselstein is tot beschermd stadsgezicht aangewezen. Naast de vele monumenten kent IJsselstein ook veel, gezellige horecabedrijven en terrassen. Elke vrijdag is er een middag- en avondmarkt, die bezoekers vanuit ruime omstreken trekt.
IJsselstein is Baroniestad en kent een rijke historie en mede daardoor talrijke gemeentelijke- en Rijksmonumenten. Ook archeologisch is het een belangrijke plaats, hetgeen vooral in de binnenstad tot uiting komt. Die binnenstad kent een beschermd stadsgezicht.

Artikel 4.2.2 Ondernemen in IJsselstein

De ligging van de stad, langs de A2 is van groot belang voor ondernemend IJsselstein.
IJsselstein is ook Zenderstad, vanwege de aanwezigheid van de grootste mediatoren van ons land. Industrieel gezien is de stad, gelegen langs de Hollandse IJssel, bekend van de meubelindustrie. Ook al is die nu beperkt tot één bedrijf. De stad kent meerdere – kleine – industrieterreinen met een gevarieerd aanbod aan bedrijvigheid. Recent is een omvangrijk vleesverwerkend bedrijf gevestigd. Er is nog een beperkte mogelijkheid tot uitbreiding van de bedrijventerreinen.

4.3 Specificatie per taakveld

4.3.1 Specificatie Milieu

Binnen het bedrijvenbestand waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, zijn 6 bedrijven met een verhoogd risico. Het betreft in het bijzonder twee voormalige provinciale bedrijven, 2 LPG-tankstations en enkele grotere industriële bedrijven. Binnen de gemeente zijn 3 vuurwerkverkoop- en opslagpunt aanwezig, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Inmiddels zijn overal in het land de RUD's operationeel en zijn ook provinciale milieutaken aan die organisaties overgedragen. Voor IJsselstein zijn die taken ondergebracht bij de ODRU. De vergunningsituatie bij de IJsselsteinse bedrijven is dekkend. Bestaande vergunningen worden tijdig geactualiseerd, waarbij de toepassing van de best beschikbare technieken voorop staat. Toezicht op de naleving van de gestelde voorschriften ter bescherming van het milieu vindt periodiek plaats op basis van de eerder genoemde risicoanalyse en het HUP.

4.3.2 Specificatie BWT en Ruimtelijke ordening

In de gemeente IJsselstein worden er jaarlijks ongeveer 200 omgevingsvergunningen aangevraagd. Daarvan heeft 65% betrekking op bouwen, 10% op slopen, 10% op monumenten/archeologie, 6% aanleggen en 9% op overige activiteiten die vallen onder bouwen en wonen en ruimtelijke ordening. In deze beleidsperiode worden minder grote bouwwerken verwacht maar wel een toename van vergunningvrij bouwen, asbestsaneringen en kleinere vergunningplichtige werken.

4.3.3 Specificatie brandveilig gebruik bouwwerken en evenementen

Het objectenbestand van de gemeente IJsselstein waarmee de VRU uitvoering geeft aan de Taakuitvoeringsovereenkomst (TUO) bestaat uit objecten en evenementen met een verhoogd risico, zoals vergunning- en meldingsplichtige bouwwerken brandveilig gebruik, evenementen, gebruik brandbeveiligingsverordening en bouwwerken algemeen gebruik. Deze laatste categorie objecten bestaat voor een groot deel uit industriegebouwen welke opgenomen zijn in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het objectenbestand, waarvoor de gemeente als bevoegd gezag verantwoordelijk is, wordt continu geactualiseerd. Naast toezicht heeft het bestuur van de VRU gekozen voor een accent op gerichte communicatie over veiligheid, onder de noemer "Stimulerende Preventie". Daarbij wordt actief en gericht gewerkt aan bewustwording over veiligheid, bieden van handelingsperspectief en uiteindelijk gedragsbeïnvloeding. Daarmee wordt beoogt incidenten te voorkomen en – als die plaatsvinden - minder slachtoffers en minder schade als gevolg te hebben. Deze preventieve activiteit sluit aan op de doelstelling uit de landelijke handhavingsstrategie, die in dit beleid is opgenomen.

4.3.4 Specificatie APV, afvalstoffenverordening en bijzondere wetgeving

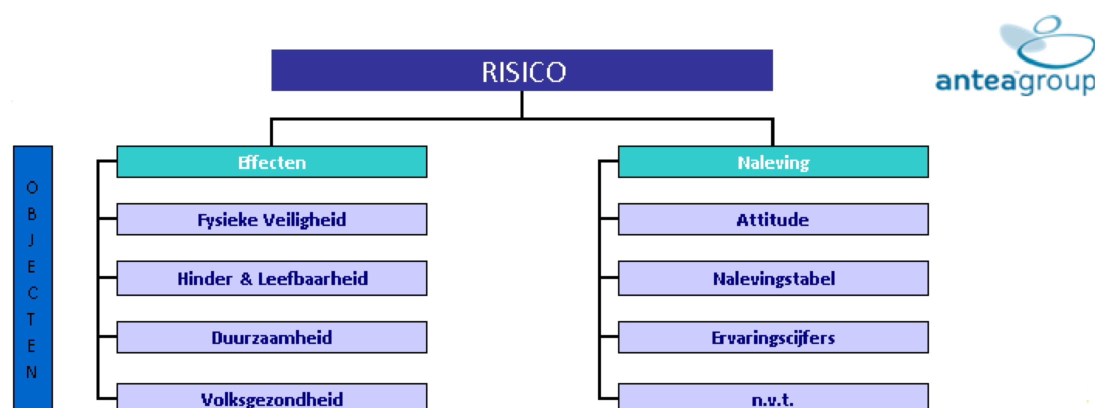
Binnen het taakveld APV en bijzondere wetten wordt toezicht gehouden op verschillende terreinen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Controle (coördinatie) voor en tijdens (grotere) evenementen;
- Controle op de naleving van horecaregels, naast hetgeen wordt uitgevoerd conform het uitvoeringsplan 2016 "Preventie en Handhaving Alcohol";
- Controle op het onjuist aanbieden en het storten en verbranden in strijd met de regels van afval in de openbare ruimte;
- Controle op het onjuist plaatsen van objecten op en langs de openbare weg;
- Controle op illegale reclame in de openbare weg;
- Controle op parkeerexcessen buiten de zone van betaald parkeren;
- Controle op hondenoverlast.

4.4 Cijfermatige onderbouwing

4.4.1 Methodiek risicomodule

Voor het uitvoeren van de risicoanalyse is gebruik gemaakt van een methodiek die ontwikkeld is door de ANTEA Groep. Met behulp van de risicomodule is het kwantitatieve deel van de probleemanalyse uitgevoerd. In het onderstaande figuur is de risicomodule schematisch weergegeven.



Figuur: Risicomodule IJsselstein

Centraal in de systematiek van de risicomodule staat de formule: RISICO = KANS maal EFFECT. Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de benodigde prioriteit van (onder andere) handhavingstaken. Het risico wordt berekend door de scores van het negatief effect te vermenigvuldigen met de kans op niet naleving. De volgende aspecten worden gescoord:

- Negatief effect: Hoe groot zijn de negatieve gevolgen als regels niet worden nageleefd?
- Kans op niet-naleving: Hoe groot is de kans dat een doelgroep de regels niet naleeft?

De elementen [KANS] en [EFFECT] zijn met behulp van Antea Group opgebouwd uit allerlei thema's en variabelen. De thema's zijn standaard van toepassing op elk taakveld, de variabelen binnen een thema zijn per taakveld verschillend.
De thema's die de negatieve effecten omvatten zijn:

- Fysieke veiligheid (o.a. gevaarsindicatie VNG, opslag en gebruik gevaarlijke stoffen);
- Hinder & leefbaarheid (hinder als gevolg van geur, geluid, licht, stof en verkeer);
- Duurzaamheid (bodem, water, afval, verbruik van gas en elektra);
- Volksgezondheid (gebruik toxische stoffen, locatie met asbest, emissie naar lucht).

De thema's die de kans op niet-naleving omvatten zijn:

- Attitude (politieke gevoeligheid, klachten, houding & gedrag);
- Nalevingstabel (spontane naleving van gedragsregels);
- Ervaringscijfers (naleving tijdens toezicht in afgelopen drie jaar).

Aan de variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van een bepaalde taak of object. Op basis van een automatisch rekenmodel komt de totaalscore tot stand. De risico's (conceptprioriteiten) die op basis van de risicomodule zijn bepaald, zijn voorgelegd aan de medewerkers van de gemeente resp. ODRU en VRU naar taakveld. Hierbij zijn de onderlinge wegingen aangepast op de praktijksituatie in IJsselstein. Alle criteria kunnen zwaarder of lichter gewogen worden. Dit hangt af van

de aanwezigheid van gegevens. Wat je niet weet, kun je ook niet beoordelen. De risicomodule wordt om die reden periodiek geëvalueerd en aangepast.
Deze totaalscore bepaalt in feite de prioriteit. Voor de VRUtaken is ook van het Prevapmodel gebruik gemaakt.
De risicomodule is uitgevoerd voor de taakvelden milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, bestaande bouw (gebiedstoezicht), brandveiligheid, APV en bijzondere wetgeving. Per taakveld is de methodiek gevuld met de specifieke gegevens van IJsselstein. Ieder taakveld heeft zodoende eigen prioriteiten. Per risicoanalyse zijn de prioriteiten bepaald. Dat wil niet zeggen dat de hoogste prioriteiten per taakveld automatisch de hoogste prioriteit krijgen in de integrale prioritering.

4.4.2 Indeling prioriteiten

In de risicomodule krijgen objecten of taken een kleur toegekend op basis van hun eindscore. Hoe groter de score, des te groter het risico.
De prioriteitenstelling uit de risicomodule moet richting geven aan de inzet van mensen, middelen, de frequenties van toezicht en handhaving en de aspecten waarop tijdens het toezicht wordt gelet. De prioriteitenstelling wil zeggen dat overal aandacht aan wordt besteed, alleen met een verschillende handhavingsinzet. Klachten en verzoeken om handhaving worden eveneens getoetst aan dit beleid, hetgeen kan inhouden dat aan laag-prioritaire zaken geen aandacht wordt geschonken. Uiteraard wordt dit wel met de klager gecommuniceerd.
In de risicomodule worden vijf kleuren gebruikt: rood, oranje, geel, lichtgroen en donkergroen. De kleur bepaalt welke inzet gepleegd wordt op dat object of die taak. Hieronder een korte omschrijving wat betreft inzet en behandeling per kleur.

Categorie	Omschrijving
Rood = Zeer groot risico Oranje = Groot risico	- Structurele toekenning van een volledige capaciteit. - Toezicht & handhaving van overtredingen: proactief beleid
Geel = Beperkt risico	- Inzet van een gemiddelde capaciteit. - Toezicht en handhaving projectmatig, gebieds- en steekproefsgewijs. - Nader onderzoek naar oorzaak overtredingen.
Lichtgroen = Klein risico Donkergroen = Zeer klein risico	- Inzet van een zeer beperkte capaciteit. - Registreren en analyseren van incidenten. Verder een gerichte inzet van de capaciteit op effecten in naleefgedrag met als doel het vergroten van de voorbeeldfunctie (bijv. door vooraankondigingen controles in media en publicatie van uitgevoerde controle- en handhavingsacties). - Altijd controle indien er sprake is van een cluster van incidenten.

4.4.3 Bestuurlijke prioriteiten

De uitwerking van de bestuurlijke prioriteiten is terug te zien in het overzicht uit de Risicomodule. Omwille van de dynamiek van een risicomodule zijn deze opgenomen als bijlagen (bijlage 5) in dit handhavingsbeleid.

5. Doelen

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zo nodig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.
3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:
   a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
   b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.

5.1 Doelstellingen handhavingsbeleid

Handhaving is niet een opzichzelfstaand onderdeel, maar vormt een belangrijk onderdeel van de publieke taak en is onlosmakelijk verbonden met het vergunning- en meldingstelsel binnen de Nederlandse wet- en regelgeving. Volgens artikel 21 van onze Grondwet: "*De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.*"
De hoofddoelstelling is het zorgen voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving. Deze doelstelling moet via een jaarlijks uitvoeringsprogramma vertaald worden naar concrete inzet van beschikbare capaciteit. De ervaring is dat er een spanningsveld bestaat tussen doelen en capaciteit. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 8 en het jaarlijkse HUP. Dit spanningsveld zal ook nader beschreven gaan worden in de Wet- en Verordening VTH, medio 2016.
Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken worden de volgende deeldoelstellingen onderscheiden:

1. kwaliteitsdoelstellingen: deze doelstellingen omschrijven welke procesmatige verbeteringen er beoogd worden.
2. naleefdoelstellingen: deze doelstellingen beschrijven welke resultaten er op het gebied van naleving worden nagestreefd.

5.2 Uitwerking doelstellingen

5.2.1 Kwaliteitsdoelstellingen

- alle klachten, meldingen en verzoeken om handhaving binnen een redelijke termijn afhandelen (< 8 weken[1]);
- minder toezichtslasten voor burger en bedrijf (reduceren van de frequentie);
- gefaseerd invoeren van integraal toezicht (meer toezicht door minder toezichthouders door 'oog- en oorfunctie' toezichthouders);
- voldoen aan de (huidige en nog in de wet- en regelgeving te verankeren) kwaliteitscriteria, zoals ook te omschrijven in de Verordening VTH;
- streven naar meer verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven (structureel publiceren, nieuwe media benutten, integraal informeren tijdens controle).

5.2.2 Naleefdoelstellingen

In een ideale situatie zou de gemeente streven naar een naleefgedrag van honderd procent. Met naleving wordt in dit geval bedoeld het gewenste gedrag dat mensen spontaan de regels naleven. In de praktijk ligt het percentage naleving lager dan 100%. Om een beeld te krijgen van het naleefgedrag per doelgroep of handhavingscategorie is op basis van de praktijkervaring van de experts (toezichthouders en juridisch medewerkers) een inschatting gemaakt.
Met behulp van de "Tafel van elf" (bijlage 4) is geschat hoe groot de kans op naleving van de regels is. Hoe hoger het getal, hoe groter de kans dat regels niet worden nageleefd. Door toepassing van deze systematiek beogen wij het calculerend gedrag van burgers en ondernemers terug te dringen.

De gemeente IJsselstein streeft ernaar om de naleving van de wet- en regelgeving te verbeteren[2]. In het bijzonder de gevallen/zaken met de hoogste prioriteit. De indicatoren voor het bereiken van deze doelstellingen komen voort uit de risicomodule en zijn:

- aantal en ernst overtreding conform sanctiestrategie;
- score op basis van risicomodule;
- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen.

5.3 Doelstellingen Milieu

In de risicomodule is een inschatting gegeven van het huidige naleefgedrag per prioriteitsklasse. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. Het huidige naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2018. Deze is eveneens weergegeven in de onderstaande tabel.

1) Conform artikel 4:13 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Een besluit op een verzoek om een uitvoeringsbeschikking moet overigens binnen vier weken worden genomen; artikel 5:31a lid 3 Awb (toepassen bestuursdwang) en artikel 5:37 lid 3 Awb (invordering verbeurde dwangsom).

2) Dat kan onder andere door gericht voorlichting te geven op specifieke thema's, veelvoorkomende overtredingen etc.

Prioriteitsklasse	(Geschatte) naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico	70-80%	80%
Groot risico	70-80%	80%
Beperkt risico	65-75%	80%
Klein risico	70-80%	80%
Zeer klein risico	80-100%	80%

Tabel: Inschatting huidige naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld Milieu

5.3.1 Beleidsuitgangspunten

- de componenten veiligheid, ketentoezicht, energie/duurzaamheid krijgen specifieke aandacht tijdens toezicht en handhaving;
- controles bij de grote bedrijven uit categorie 4 worden afgestemd met handhavingspartners als waterschap en veiligheidsregio.
- alle categorie 4- en vuurwerkbedrijven voldoen elk jaar voor 100% aan de voorschiften (na controle en zo nodig een handhavingtraject);
- er vindt samenwerking plaats met andere handhavingspartners om het kennisniveau te verhogen en een eenduidig toezicht te verkrijgen.

5.3.2 Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. In het gegevensbestand van de ODRU worden gegevens (gepleegde overtredingen, naleefgedrag, etc.) verzameld en geanalyseerd. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen zijn:

- aantal en ernst overtreding (zodra de LHS in het gegevensbestand van de ODRU is geïntegreerd);
- aantal controles, hercontroles en opgelegde sancties etc;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen.

Deze indicatoren worden geanalyseerd op zaak- en projectniveau (zoals beschreven in HUP). Daarnaast vindt beoordeling plaats in de risicomodule.

5.4 Doelstellingen BWT en Ruimtelijke Ordening

In de Risicomodule is een inschatting gegeven van het huidige naleefgedrag per prioriteitsklasse. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. Het huidige naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2018. Deze is eveneens weergegeven in de onderstaande tabel.

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico	65-75%	70-80%
Groot risico	75-85%	75-85%
Beperkt risico	70-80%	70-80%
Klein risico	80-90%	80-90%
Zeer klein risico	-	80-90%

Tabel: Inschatting huidige naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld BWT en Ruimtelijke Ordening IJsselstein

5.4.1 Beleidsuitgangspunten

- projecten en werkzaamheden worden conform dit beleid en het HUP gecontroleerd. Het aantal controles, en de diepgang daarvan, worden in het HUP verwerkt;
- ODRU en VRU voeren (wanneer gewenst gezamenlijk) brandveiligheidscontroles uit tijdens de bouw, waarbij specifiek wordt gelet op compartimentering, brandscheiding en vluchtwegmogelijkheden;
- er vindt integraal (omgevingsrechtbreed) gebiedsgericht toezicht plaats, waarbij per gebied (woonwijk, binnenstad, bedrijventerrein) frequent wordt geïnventariseerd welke mutaties plaatsvinden, die steeds worden beoordeeld of deze legaal zijn;
- er vindt samenwerking plaats met andere handhavingspartners om het kennisniveau te verhogen, eenduidig toezicht te verkrijgen en de toezichtslast te verminderen.

5.4.2 Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen:

- aantal, soort en ernst overtredingen;
- aantal controles, hercontroles en opgelegde sancties, etc.;
- aantal stilleggingen van projecten;
- aantal asbestsaneringen;
- aantal gesignaleerde mutaties en beoordelingen op legaliteit;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject.

5.5 Doelstellingen Brandveiligheid

Het huidige naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in vanaf 2016.

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2016
Zeer groot risico	88%	88%
Groot risico	88%	88%
Beperkt risico	88%	88%
Klein risico	88%	88%
Zeer klein risico	88%	88%

5.5.1 Beleidsuitgangspunten

- Er is een risicogericht uitvoeringsplan voor brandpreventie. Toezicht, handhaving en communicatie over brandveiligheid worden ingezet conform het HUP, dat is gebaseerd op een risicoanalyse. Daarbij is vanzelfsprekend extra aandacht voor gevallen, waarbij sprake is van verminderde zelfredzaamheid of de aanwezigheid van grote aantallen personen;
- Het naleefgedrag moet de mate- en intensiteit van het toezicht mede bepalen;
- De landelijke handhavingsstrategie wordt ook toegepast door de VRU;
- Bouwwerken, die de norm overschrijden door ongewenste en/of onechte meldingen van een brandmeldinstallatie worden overgedragen aan de gemeente om een handhavingtraject te starten;
- Er vindt samenwerking plaats met andere toezicht (handhaving)partners om het gezamenlijk kennisniveau te verhogen en te borgen en om integraal toezicht en handhaving uit te voeren.

Daarnaast draagt de VRU actief bij aan het verbeteren van de veiligheid rondom evenementen. Er zijn standaard voorschriften ontwikkeld voor kleine evenementen en beoogd wordt om bij B en C evenementen te adviseren, toezicht te houden en zonodig handhavend op te treden.

5.5.2 Indicatoren

Met het volledig in gebruik nemen van het programma First Watch is een begin gemaakt met verzamelen en analyseren van gegevens (hercontroles, gepleegde overtredingen, naleefgedrag, etc.).

De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen zijn als volgt[[3]]:

- aantal, soort en ernst overtredingen;
- aantal controles, hercontroles en opgelegde sancties, etc.;
- percentage hercontroles t.o.v. het aantal periodieke controles (naleefpercentage);
- het aantal handhavingszaken na hercontroles;
- percentage loze meldingen t.o.v. voorgaande periode;
- percentage dwangsommen/bestuursdwang t.o.v. nodeloze meldingen.

5.6 Doelstellingen APV en bijzondere wetgeving

In de risicomodule is een inschatting gegeven van het huidige naleefgedrag. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. Het huidige naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2018. Deze is eveneens weergegeven in de onderstaande tabel.

Taakveld	Geschatte naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
APV en bijzondere wetgeving (algemeen)	60-80%	80%
Specificaties:		
Evenementen >100 pers.	70-80%	90%
Horecavergunningen	60-80%	90%

3) Dit is overeenkomstig het Jaarplan 2016 VRU Risicobeheersing . Daarop wordt in Managementrapportages VRU intern en richting gemeenten gerapporteerd.

Parkeren buiten de schil	60-70%	80%

Tabel: Inschatting huidige naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld APV en bijzondere wetgeving

5.6.1 Beleidsuitgangspunten

In de afgelopen jaren is er toezicht gehouden in de openbare ruimte. Stadstoezicht heeft hiervan de uitvoering. De komende jaren wordt meer ervaring opgedaan, waarbij het volgende uitgangspunt wordt gehanteerd:

- er is specifieke aandacht voor evenementenvergunningen >100 personen en 50-100 personen. Voorafgaande aan het evenement wordt er tussen ODRU, VRU en de politie afgestemd over de controles die moeten plaatsvinden. Na afloop vindt er een evaluatie plaats;
- er vindt samenwerking plaats met andere toezicht- en (handhaving)partners om het kennisniveau te verhogen en een eenduidig toezicht te verkrijgen;
- het horecatoezicht omvat – naast controle op de vergunningplicht – ook toezicht op veiligheidsaspecten, leeftijdscontroles en handhaving van het rookverbod en geluidoverlast (in samenwerking met de nVWA resp. ODRU) en zaken conform het “Preventie- en Handhavingsplan Alcohol”;
- controle op zwerfvuil, hondenoverlast en parkeren wordt dagelijks uitgevoerd;
- toezicht op foutparkeren buiten de zone voor betaald parkeren kenmerkt zich door optreden tegen excessen en zaken, die de veiligheid in gevaar brengen, zoals doorgangsbeperkingen.

5.6.2 Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen komen voort uit de risicomodule en zijn:

- aantal en ernst overtreding conform sanctiestrategie;
- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, Mulderfeiten, strafrechtelijke sancties, etc.;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject.

Omdat tot heden geen activiteiten zijn geregistreerd kan er eveneens geen monitoring plaatsvinden.

6. Handhavingsstrategie

Wettelijke kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

4. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:
   a. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken;
   b. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;
   c. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;d. de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.

Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie

2. Het bestuursorgaan draagt er tevens zorg voor dat:
   a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sancties wordt vastgesteld;
   b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig deze beschrijving.

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk krijgt u informatie over de strategieën binnen het handhavingsbeleid, het tweesporenbeleid (toepassing van bestuurs- en strafrecht) en het stappenplan dat wordt gebruikt ingeval een

overtreding wordt geconstateerd. De strategie sluit aan op de gestelde doelen en prioriteiten. Daarbij vragen de Awb en de Wabo vanwege het gelijkheidsbeginsel om eenduidigheid tussen de verschillende taakvelden. Die taakvelden bestaan uit zaken met betrekking tot milieu, ruimtelijke ordening, bouwen en gebruik, brandveiligheid en openbare ruimte. De brede insteek sluit aan op de doelstelling van de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding in 2018 wordt verwacht.
In de strategie is aangegeven op welke wijze de naleving bevorderd wordt en meer specifiek: welke instrumenten ingezet worden om dit doel te bereiken.
Nadrukkelijk nemen wij de uitgangspunten van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) in dit beleidsstuk op. Waar mogelijk anticiperen wij reeds op de verplichtingen uit de Wet (verbetering) Vergunningen, Toezicht en Handhaving (Wet VTH) en de Omgevingswet.

Elke handhavingsstrategie bestaat uit vier afzonderlijke instrumenten:
1. Preventiestrategie;
2. Toezichtsstrategie;
3. Sanctiestrategie;
4. Gedoogstrategie.

In onderstaande paragrafen wordt de handhavingstrategie beschreven, zoals die dikwijls wordt toegepast bij overtreding van wet- en regelgeving binnen de scope van dit handhavingsbeleid.

6.2 Preventiestrategie

"*Goed toezicht voorkomt handhaving*". De 'Tafel van Elf' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid sluit aan bij de Landelijke handhavingsstrategie (LHS). Zie ook bijlage 4. Nadrukkelijk gaan wij handhavingspreventie "promoten" via de digitale media en via die media ook periodiek verslag doen van handhavingsacties en –resultaten. In sommige gevallen wordt het gebruik van naming and shaming" niet uitgesloten. Preventie past ook binnen het stelsel van de LHS, vooral voor de lichte overtredingen.
<u>Uitgangspunt Tafel van Elf</u>
Handhaving is meer dan het corrigeren van overtredingen door het opleggen van herstel- en/of bestraffende sancties. Aan handhaving en het houden van toezicht gaat een acceptatieproces (van de gestelde norm, door burgers en bedrijven) vooraf. Dit vergt een gedegen vorm van communicatie en dat brengt ons bij de introductie van een preventiestrategie: hoe wordt voorkomen dat overtredingen ontstaan en – zo die zijn ontstaan – deze worden weggenomen vóórdat "handhaving" als noodzakelijke pressiemiddel moet worden toegepast.
De Tafel van Elf gaat uit van een brede kijk op handhaving. Dat wil zeggen: niet alleen het verrichten van controles en sancties (handhaving in 'enge' zin), maar ook andere activiteiten zoals het geven van voorlichting.
De "Tafel van Elf" probeert het activeren van het sanctietraject te voorkomen door een verhoogde inzet op preventie. Dat wordt in onderstaande methode toegelicht:



De elf dimensies voor naleving van wetgeving zijn ondergebracht in twee groepen, elk met hun eigen uitwerking op de neiging tot naleving. Beide bovenste (zie afbeelding) onderdelen van de “Tafel van Elf” herbergen de daadwerkelijke inzet van toezicht en handhaving.
De “Tafel van Elf” laat ziet dat er vóór het daadwerkelijke sanctietraject voldoende mogelijkheden zijn om middels gerichte communicatie overtredingen te voorkomen, danwel helderheid over normen te verstrekken (mochten die onvoldoende helder zijn).
De elf dimensies vormen daarom de basis voor het nieuwe handhavingsbeleid. Dat wordt verder vorm gegeven onder invloed van de landelijke handhavingsstrategie, die juist bereikt dat een (landelijk) eenduidig sanctietraject wordt doorlopen, indien sprake is van een geschonden norm. Met andere woorden: indien – ondanks preventie en communicatie – toch sprake is van een (herhaling van) een overtreding er - afhankelijk van de aard en de ernst van die overtreding – eenduidig sanctionerend wordt opgetreden.

6.3 Toezichtstrategie

Het toezicht vindt plaats op basis van de gestelde prioriteiten en doelen. Die zijn vastgesteld op basis van de risicoanalyse. De volgorde in prioriteit is leidend voor de frequentie van het toezicht. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in aanbod gestuurd toezicht en periodiek toezicht. Dat wil zeggen: toezicht naar aanleiding van verleende vergunningen en toestemmingen en programmatisch toezicht.
Er kan zowel preventief, reactief als actief worden gecontroleerd:
- gebiedssurveillance (preventief, § 6.3.1);
- gebiedsgerichte controles/ toevallige opgemerkte overtredingen (actief, § 6.3.2);
- controle op de naleving van verleende vergunningen (actief, § 6.3.3);
- controle naar aanleiding van klachten/handhavingsverzoeken (reactief, § 6.3.4).

6.3.1 Preventief: de gebiedssurveillance

De kwaliteit van de leefomgeving wordt ondermeer bepaald door de mate van controle op de naleving van de gestelde normen. Controle betekent ook “gezien worden” en dat werkt als regel preventief. Gekoppeld aan handhavingscommunicatie zal dit een positief effect hebben op genoemde kwaliteit. De surveillance kan door elke discipline worden uitgevoerd. Het gaat er dan om dat bevindingen bij het juiste bevoegd gezag wordt gedeponeerd: ook dat is een vorm van ketentoezicht.
Periodiek wordt een gebied, al dan niet steekproefsgewijs, gecontroleerd of er overtredingen zijn. Deze controles vinden plaats aan de hand van incidentele fysieke perceelscontroles. Dat geldt niet alleen voor Wabo-gerelateerde taken. Ook het toezicht in de openbare ruimte vindt hierin plaats. Een nadere toelichting hierop las u in paragraaf 5.4.1. en in het HUP wordt jaarlijks concreet de opdracht geformuleerd.

6.3.2 Actief: de gebiedsgerichte controle en toevallig opgemerkte overtredingen

Een surveillance kan ook resulteren in een controle, op basis waarvan een handhavingtraject moet worden opgestart.
Deze surveillance zal vooral in buitengebieden leiden tot het “ontdekken” van uiteenlopende vormen van strijdig (planologisch) gebruik, mede door de veranderingen in de wetgeving per 1 november 2014 (de uitbreiden van het vergunningvrij bouwen en de verruiming van de mogelijkheden tot planologisch afwijkend gebruik, ook buiten de bebouwde kom).
Het belang van een tijdige signalering is tweeledig:
- ernstige overtredingen worden eerder gesignaleerd en aangepakt (mits prioritair) en
- de informatie is direct bruikbaar in elke actualiseringsronde van de bestemmingsplannen.

Met het afnemen van vergunningplichtige activiteiten en het toenemen van vergunningvrije- of meldingsplichtige werkzaamheden neemt de kans op afwijkend handelen toe. Daar waar aan de vergunning”kant” minder inzet nodig is, blijkt uit de praktijk dat intensivering van toezicht en handhaving noodzakelijk is. Door de privatisering van (een deel van) het bouwtoezicht (conform de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen) zal vrijkomende capaciteit worden ingezet voor de hier genoemde vorm van toezicht.

6.3.3 Actief: controle naar aanleiding van verleende vergunningen

Deze vorm van controle is traditioneel en vloeit direct voort uit het nemen van beschikkingen en het stellen van voorschriften bij vergunningen. Naleving van voorschriften is essentieel bij vergunningverlening, immers het gaat hier om zaken die expliciet vergund dienden te worden.
Verleende vergunningen worden, waar mogelijk, integraal gecontroleerd overeenkomstig het vastgestelde beleid en de eventuele controlefrequentie. Ook hier geldt dat door de aanstaande privatisering van (een deel van) het bouwtoezicht (conform de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen) vrijkomende capaciteit zal worden ingezet voor gebiedsgericht toezicht.

6.3.4 Reactief: controle naar aanleiding van klachten en/of verzoeken om handhaving

Niet alle klachten en/of verzoeken om handhaving resulteren in een controle. Dat zal afhankelijk zijn van de prioriteitstelling en aard van de melding. Dit is in de toezichtstrategie en de werkinstructie voor de toezichthouders nader uitgewerkt. Bij dit onderwerp zal de lijn van de constante jurisprudentie omtrent "de beginselplicht tot handhaving" worden gevolgd. Een aanvullende beleidslijn bij dit onderwerp is dat het algemeen belang moet prevaleren boven een individueel belang.

6.4 Sanctiestrategie

Dit hoofdstuk beschrijft de sanctiestrategie. De sanctiestrategie is bepalend voor de wijze waarop de gemeente optreedt bij geconstateerde overtredingen. Het opleggen en uitvoeren van sancties draagt eveneens bij aan preventie bij anderen en zorgt ervoor dat regels beter worden nageleefd.

6.4.1 Totstandkoming, visie en werking landelijke handhavingsstrategie

Tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 4 juni 2014 is de eindversie van de landelijke handhavingstrategie (versie 1.7; 24 april 2014) door het Interprovinciaal overleg en het Openbaar Ministerie aangeboden aan de staatssecretaris. De landelijke handhavingstrategie is het eerste gezamenlijke product van het Openbaar Ministerie, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nationale Politie en de vereniging van omgevingsdiensten. Alle betrokken partijen spraken zich uit voor implementatie van de landelijke handhavingstrategie. Handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie treden dan op eenzelfde manier op bij geconstateerde overtredingen op het gebied van de Wabo. De strategie komt voort uit de behoefte van de betrokken instanties om eenduidig handhavend op te treden en de afstemming van bestuurs- en strafrecht te optimaliseren. Zo ontstaat een gelijk speelveld waarbij men ervan uit kan gaan dat handhavers zodanig optreden dat het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. Met het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie wordt aangesloten bij de landelijke ontwikkelingen op het gebied van de kwaliteitscriteria op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-kwaliteitscriteria) voor Wabo bevoegde overheden.
Dit waarborgt landelijke eenduidigheid (en rechtsgelijkheid) in twee opzichten:

- iedere bevinding krijgt een passende interventie, en
- het proces om tot een passende interventie te komen verloopt overal hetzelfde.

6.4.2 Uitgangspunten landelijke handhavingsstrategie

De landelijke handhavingstrategie is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Onafhankelijkheid (sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties).
2. Professionaliteit en vakmanschap (training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling).
3. Betrouwbaarheid (beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen).
4. Eenvoud (een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen).
5. Gezamenlijkheid (overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden).

De landelijke handhavingstrategie bevat een stappenplan voor het bepalen van de reactie/interventie op een bevinding. De reactie/interventie is afhankelijk van de (mogelijke) gevolgen van de bevinding en het gedrag van de overtreder. Daarbij worden ook eventuele verzwarende (of verlichtende) aspecten meegewogen. De strategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. Daarnaast is overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geregeld.
Handhavingsorganisaties kiezen afhankelijk van de situatie weloverwogen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- èn strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden. Uitgangspunt is dat het bestuur en het Openbaar Ministerie, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Bestuursrechtelijke optreden
Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, conform de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

Strafrechtelijk optreden
Het strafrecht komt in beeld als de (mogelijke) gevolgen van belang zijn of aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar. Het strafrecht komt mede in beeld als het gedrag van de overtreder daar aanleiding toe

geeft. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel.

6.4.3 De landelijke handhavingsstrategie, nader beschouwd

De landelijke handhavingstrategie (als bijlage 8 in volle omvang toegevoegd) maakt onderdeel uit van deze sanctiestrategie. De gemeente hanteert deze strategie, mede gelet op de geldende wettelijke verplichtingen en haar deelname in de gemeenschappelijke regeling "Omgevingsdienst regio Utrecht". Daarnaast vindt zij duidelijkheid en eenduidigheid voor de burgers, bedrijven, verenigingen en instellingen van groot belang. De gemeente (meer specifiek via de ODRU resp. de VRU) past dan ook de landelijke handhavingstrategie toe voor de gehele fysieke leefomgeving. Deze is immers niet alleen voor milieutaken toepasbaar maar ook voor de overige taakvelden binnen het omgevingsrecht (bouwen, brandveiligheid, ruimtelijke ordening en overige taakvelden) met het oog op de komst van de Omgevingswet in 2018.

Toepassing
Bij het constateren van een overtreding, bijvoorbeeld naar aanleiding van een reguliere controle, een klacht of een verzoek om handhaving, is de interventiematrix uit de landelijke handhavingstrategie leidend.
Als de toezichthouder een overtreding heeft geconstateerd stelt hij of zij met behulp van de interventiematrix de sanctie vast. Daarbij zijn de volgende stappen aan de orde:

1. *Positionering bevinding in de interventiematrix*
   De toezichthouder bepaalt in welk segment van de interventiematrix de bevinding gepositioneerd kan worden door:
   - het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en
   - het typeren van de normadressaat.

2. *Bepalen verzwarende aspecten*
   De toezichthouder bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven.
3. *Onderzoek samenwerking bestuur, politie en Openbaar Ministerie*
   De toezichthouder bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2).
4. *Optreden met de interventiematrix*
   De toezichthouder kijkt naar de interventies in het segment van de interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd. Vervolgens kiest de toezichthouder voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte.
5. *Vastlegging*
   De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden volgens de geldende procedure(s) vastgelegd.
   Voor een nadere uitleg wordt verwezen naar de bijlage 7 en/of 8, resp. een toelichting op de interventies van licht naar zwaar (van de landelijke handhavingstrategie), danwel de volledige tekst van de landelijke handhavingsstrategie.

Toelichting interventies
Om eventuele ongelijkheid van interpretatie van een aantal interventies te voorkomen en om de sanctionering naar aanleiding van overtredingen zoveel mogelijk gelijk te trekken wordt hierna de volgende toelichting opgenomen als aanvulling op bijlage 2 van de landelijke handhavingstrategie:

<u>LOD en LOB</u>
Het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) of een last onder bestuursdwang (LOB) gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. Binnen het werkgebied van de gemeente gelden bij de interventie LOD en LOB de volgende stappen:

1. Bestuurlijke waarschuwing; dit is een voornemen om een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen. In dit voornemen wordt geen hersteltermijn opgenomen maar enkel een termijn genoemd om zienswijzen bekend te maken;
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang;

3. Verbeuren dwangsom of uitvoeren bestuursdwang.

In de hiervoor genoemde bestuurlijke waarschuwing wordt, anders dan hetgeen in bijlage 2 van landelijke handhavingstrategie is opgenomen, geen hersteltermijn opgenomen teneinde de overtreding niet langer te laten voortbestaan en vanwege het uniformeren van de praktijk met het oog op de strategieën van overige handhavende instanties (gemeenten) binnen de provincie Utrecht. Er kan wel, als gevolg van de ingediende zienswijzen, aanleiding bestaan voor een (extra) controlemoment voordat er overgegaan wordt tot het definitief opleggen van de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang. Redenen hiervoor kunnen zijn bijvoorbeeld het reeds ongedaan maken van de overtreding door de overtreder of onduidelijkheid over het (nog voort)bestaan van de overtreding.

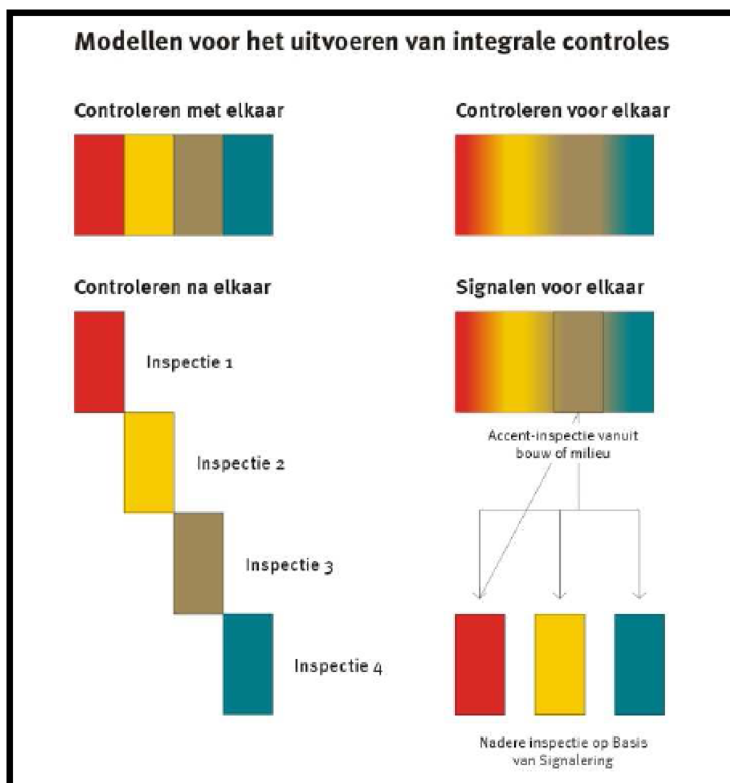
Proces-verbaal (PV)
Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het Openbaar Ministerie dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie is standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, in combinatie met het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping;
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

6.5 De manier van werken bij toezicht en handhaving

Er zijn verschillende handhavingspartners actief met toezicht en handhaving in de leefomgeving. Zowel in de openbare ruimte als bij het bebouwde gebied. Te denken valt aan toezicht door het Hoogheemraadschap “De Stichtse Rijnlanden” (HDSR), de VRU, de provincie Utrecht, de politie, de ODRU, de regionale uitvoeringsdienst Utrecht en de gemeente met verschillende afdelingen, waaronder bijvoorbeeld Stadstoezicht.
Door informatiegestuurde handhaving en heldere werkafspraken zijn meerdere vormen van integraal toezicht mogelijk. Dat wordt hierna uitgewerkt.



Figuur: modellen voor het uitvoeren van (integrale) controle

Controleren met elkaar: Toezichthouders vanuit diverse taakvelden voeren gezamenlijk een integrale controle uit. Ieder voor de eigen discipline. Met name van toepassing in situaties die door een groter dan gemiddelde complexiteit of bestuurlijke prioriteit worden gekenmerkt. Soms is deze methode nodig, meestal is die arbeidsintensief en belastend voor de normadressaat.
Na elkaar controleren: Verschillende toezichthouders van uiteenlopende instanties of afdelingen voeren zelfstandig en onafhankelijk van elkaar een controle uit. Omdat de inspecties over een relatief groter tijdsbestek worden uitgevoerd, heeft deze aanpak een sterkere preventieve uitwerking. Deze vorm van controleren is de klassieke vorm van toezicht. De toezichtlast neemt echter toe en de efficiëntie neemt af. Bovendien is het risico groot dat controles verschillende vakgebieden bestrijken, hetgeen kan leiden tot interpretatieverschillen.
Voor elkaar signaleren: Een toezichthouder neemt tijdens een integrale controle meerdere aandachtsvelden voor zijn rekening. Dit heeft voornamelijk betrekking op situaties die worden gekenmerkt door een geringe complexiteit. Dit is een vorm van signaaltoezicht, die prima kan worden uitgevoerd door een generalistisch toezichthouder, die bovendien dikwijls wordt ingezet voor uiteenlopende surveillances. Het voordeel van deze aanpak is dat overtredingen in een eerder stadium worden gesignaleerd.
Voor elkaar controleren: Een toezichthouder kan tijdens zijn 'eigen' controle een mogelijke overtreding in een ander taakveld signaleren. Als deze constatering daartoe aanleiding geeft, zal de specialistisch toezichthouder van dat taakveld zelf een controle uitvoeren. Het voordeel van deze aanpak is dat overtredingen in een eerder stadium worden gesignaleerd. Deze aanpak vergt wel de nodige afstemming (en kunde) binnen een organisatie en bij de toezichthouder.

6.6 Nalevingstrategie met inachtneming van de landelijke handhavingsstrategie

De nalevingstrategie is gericht op het corrigeren van non-conform gedrag, zowel bij burgers als bij bedrijven. Zoals hiervoor al beschreven zal niet in alle gevallen sanctionerend worden opgetreden. Er moet sprake zijn van een sanctiewaardige overtreding, dit conform de landelijke handhavingsstrategie. Indien een sanctie wordt opgelegd is het principe dat van een last onder bestuursdwang gebruikt wordt gemaakt in onomkeerbare resp. (levens)bedreigende en/of acute zaken. In alle andere gevallen zal het instrument van een last onder dwangsom worden ingezet.
Ingeval van toepassing van een last onder dwangsom is het effectief en efficiënt te kiezen voor een bedrag ineens, in plaats van – zoals tot nu toe dikwijls gebruikelijk – een bedrag per overtreding of gebeurtenis.
Het verdient aanbeveling, mede in het licht van de landelijke handhavingsstrategie, voorts te kiezen voor een eenduidig sanctietraject dat bestaat uit twee processtappen. Zoals eerder gesteld gaan wij

ook uit van de preventiestrategie, waarbij het beoogd resultaat is dat zich minder overtredingen zullen voordoen.
Het uitvoeren van een voldoende surveillance is hierbij essentieel.

Stappenplan
Om in stap 0 resultaat te boeken worden overtredingen in het handhavingssysteem (geautomatiseerd) vastgelegd en ontvangt de overtreder een brochure, waarin hem of haar het handhavingsproces wordt toegelicht. Er volgt geen sanctie, slechts een registratie.
Ingeval van een constatering van strijdig gebruik wordt ook slechts geregistreerd.
Ingeval sprake is van een constatering van een overtreding bij een actieve controle zal – indien sprake is van strijdig gebruik – een wrakingsbrief volgen. Een vervolgstap komt eerst bij de actualisering van het betreffende bestemmingsplan aan de orde.
In overige gevallen volgt nu een schriftelijke document: het voornemen tot het opleggen van een sanctie. Deze brief is het feitelijk vastleggen van een overtreding, waarbij de overtreder de gelegenheid krijgt zijn motieven (waarom is de overtreding begaan) naar voren te brengen. Op basis van de argumenten kan vervolgens worden besloten wel of niet tot vervolging over te gaan. Dat is stap 1 in het handhavingsproces.
De tweede en laatste stap is, uitgezonderd spoedbestuursdwang, uiteraard het opleggen van de sanctiebeschikking. Op basis van de Algemene wet bestuursrecht volgt dan het rechtsbeschermingstraject en wordt voldoende zorgvuldig gehandeld om een handhavingsproces in goede banen te leiden.

De begunstigingstermijn
Overeenkomstig constante jurisprudentie moet een begunstigingstermijn (in tijd) voldoende ruimte bieden aan de overtreding beëindigd te krijgen. Er zal van geval tot geval een redelijke termijn in acht genomen moeten worden. De zienswijzeperiode is bij uitstek geschikt om de omvang van een dergelijke termijn met de overtreder te bespreken.

De hersteltermijn
Overeenkomstig constante jurisprudentie moet een hersteltermijn (in tijd) voldoende ruimte bieden aan de overtreding beëindigd te krijgen. Er zal van geval tot geval een redelijke termijn in acht genomen moeten worden. De zienswijzeperiode is bij uitstek geschikt om de omvang van een dergelijke termijn met de overtreder te bespreken. Uiteraard is dit ingeval spoedbestuursdwang niet aan de orde.

6.7 Gedoogstrategie

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er moet een besluit van het bestuursorgaan aan ten grondslag liggen (een gedoogbeschikking).
Gedogen is gebonden aan vrij concrete en strakke grenzen die zijn ontwikkeld in vaste jurisprudentie en zijn omschreven in de (rijks)nota "Grenzen aan gedogen". Het gedogen op het terrein van milieu wordt verder nog bepaald door het gezamenlijk beleidskader "gedogen" dat is neergelegd in een brief van de Ministers van VROM en V&W[4] en de brief van de minister van VROM die mede namens de Minister van V&W en Justitie aan de Tweede Kamer is aangeboden[5]. Er zal in de praktijk niet snel voor expliciet gedogen worden gekozen.
Slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kan besloten worden een situatie te gedogen. Het gedogen moet ook in omvang en tijd beperkt zijn. Het college acht gedogen –met in achtneming van de volgende uitgangspunten– aanvaardbaar:

1. als handhaving apert onredelijk is;
2. als de te handhaven regel niet in verhouding staat tot de gevolgen van handhavend optreden (disproportioneel);
3. als er expliciet wordt gedoogd, moet de gedoogbeschikking duidelijke en concrete voorschriften bevatten en voldoen aan de vereisten (voor het nemen) van een besluit (Algemene wet bestuursrecht en het zorgvuldigheidsbeginsel).

Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen
Op basis van de jurisprudentie kunnen de volgende inhoudelijke en procedurele voorwaarden worden onderscheiden om te gedogen:

- de te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving;

4) Kamerstukken II 2003/2004, 22 343, nr. 82
5) Brief van 4 december 2003, Kamerstukken II, 22 343, nr. 82

- er bestaat concreet uitzicht op legalisatie van de te gedogen activiteit;
- indien vooruitlopend op besluitvorming over vergunningverlening wordt gedoogd, is een ontvankelijke vergunningaanvraag ingediend. Er is tevens een inschatting gemaakt dat de activiteit vergunbaar is;
- er dient sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen.

In geval van overmacht zijn de eerste drie aandacht voorwaarden niet van toepassing.

Situaties die van gedogen zijn uitgesloten
Er wordt niet tot gedogen overgegaan in de volgende situaties:
- Indien aan de zijde van de overtreder - naar mening van de gemeente - sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag;
- Indien blijkt dat de te gedogen activiteit strijdig is met enig andere bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regel en kenbaar is gemaakt dat met bestuurlijke handhavingsinstrumenten tegen deze overtreding zal worden opgetreden, eventueel ook door een ander bevoegd gezag.

6.8 Privaatrechtelijke handhaving
In aanvulling op de hiervoor behandelde bestuurlijke handhavingsbevoegdheid heeft de gemeente ook privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden. De overheid mag in principe alleen dan gebruik maken van de privaatrechtelijke weg indien geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt of indien een ander belang gediend wordt dan het publiekrechtelijke belang. Onder bepaalde omstandigheden kan privaatrechtelijk worden opgetreden, indien de gemeente als rechtspersoon optreedt. Dit kan in geval van:
1. het plegen van een onrechtmatige daad door een natuurlijk- of rechtspersoon jegens de gemeente;
2. het niet-nakomen van een overeenkomst met de gemeente door een natuurlijk- of rechtspersoon;
3. de eigenaarsbevoegdheid van de gemeente, zoals ingebruikneming van gemeentegrond.

6.9 Handhaving bij overtreding door eigen organisatie of andere overheid
Handhaving van voorschriften bij een andere overheid of een onderdeel van de eigen organisatie is niet anders dan handhaving van voorschriften bij derden. Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren en bedrijven, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef, geloofwaardigheid van de overheid met bestuurlijke- en financiële risico's.
Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de overheid of bij het bestuurlijke optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bereiken.

6.10 Onvoldoende capaciteit om op te treden
Soms kan het voorkomen dat de gemeente niet direct kan optreden, omdat er veel handhavingszaken in procedure zijn en/of tijdelijk sprake is van beperkte capaciteit. In dat geval wordt schriftelijk aangegeven dat het bestuursorgaan zich het recht behoudt om handhavend op te treden, maar daar niet per direct aan toe komt. Als de handhavende instantie besluit om met betrekking tot deze overtreding dit ondubbelzinnig te kennen te geven aan de overtreder dan noemen we dit wraken. In een wrakingbrief staat dan dat er regels worden overtreden en dat hiertegen handhavend zal worden opgetreden. Er wordt dan echter geen termijn genoemd.

6.11 Afstemming bestuursrecht en strafrecht
Op grond van de Wabo en het Bor moeten specifieke afspraken gemaakt worden over de verhouding bestuurs- en strafrecht. Bij de uitvoering van deze prioriteiten worden overtredingen afgedaan conform deze handhavingsstrategie. Omdat het Openbaar Ministerie primair verantwoordelijk is voor het strafrechtelijke spoor is daarom deze strategie hier minder diepgaand uitgewerkt. Relevante constateringen worden doorgegeven aan de strafrechtelijke partner(s). Zij beoordelen vanuit hun eigen bevoegdheid wat er met de melding wordt gedaan. Er wordt gewerkt conform de uitgangspunten van de LHS.

6.12 Overige instrumenten
Naast de genoemde instrumenten zal er ook gebruik gemaakt worden van overige communicatieve instrumenten. Het gaat om het geven van voorlichting, het bekend maken van handhavingsactiviteiten en het voeren van constructief overleg. Hier worden verschillende communicatiekanalen voor gebruikt. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen verschillende instrumenten afzonderlijk of gelijktijdig worden ingezet.

Met een goede voorlichting en communicatie (hierna: communicatie) over de visie, het beleid, de uitvoering en de organisatie willen wij ervoor zorgen dat het voor burgers, bedrijven en overige instellingen duidelijk is hoe wordt omgegaan met het toezicht en de handhaving binnen de gemeente.
Wij zijn van mening dat transparantie en duidelijkheid over de invulling en uitvoering van de handhavingstaken uiteindelijk leidt tot een verbetering van de effecten van de geleverde inspanningen, dus een beter naleefgedrag. Wij zullen actief met burgers, bedrijven en overige instellingen communiceren over haar visie en het uit te voeren beleid, Dit zal duidelijkheid scheppen bij deze doelgroepen en zal voorkomen dat overtreders zeggen dat ze niet op de hoogte waren.

6.13 Klachten, meldingen en verzoeken om handhaving

Uitgangspunt is dat alleen op schriftelijke meldingen en handhavingsverzoeken wordt gereageerd. Op mondelinge of anonieme meldingen (die niet voldoen aan de formele eisen van de Algemene wet bestuursrecht) wordt niet gereageerd. Indien sprake is van een mogelijk acute situatie wordt uiteraard wel actie ondernomen. Wettelijk bepaald is dat er op een verzoek om handhaving binnen acht weken[6] uitsluitsel moet worden gegeven.
Klachten, meldingen en verzoeken om handhaving worden aan de hand van de prioriteiten in behandeling genomen. De reactie kan inhouden dat behandeling ervan wordt uitgesteld, omdat handhaving van de betreffende overtreding op dat moment geen prioriteit heeft. Let op: afstel is niet toegestaan. Een melding of een cluster van meldingen kan aanleiding geven de planning aan te passen om een efficiënte aanpak te bewerkstelligen.
Bij de jaarlijkse beleidsevaluatie zal worden bekeken in hoeverre de meldingen en handhavingsverzoeken (meer) gestructureerd toezicht op een bepaald terrein nodig maken.

7. Programmering

Wettelijke kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.3 Uitvoeringsprogramma

1. Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, derde lid, onder a, gestelde prioriteiten.

Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie

1. Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.2, en het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat:
   - a. de personeelsformatie ten behoeve van de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;
   - b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning voor zover deze betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de wet of met de voorbereiding van beslissingen als bedoeld in artikel 8.40a, derde lid, van de Wet milieubeheer of het stellen van voorschriften als bedoeld in artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet worden belast met:
     - 1°. het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot een inrichting, en
     - 2° het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sancties met betrekking tot een inrichting;
   - c. een krachtens artikel 5.10 van de wet aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot dezelfde inrichting;
   - d. de organisatie van het bestuursorgaan ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.

6) Conform artikel 4:13 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Een besluit op een verzoek om een uitvoeringsbeschikking moet overigens binnen vier weken worden genomen (zie daarvoor paragraaf 5.2.1).

7.1 HandhavingsUitvoeringsProgramma (HUP)

De voorgenomen activiteiten uit het handhavingsprogramma vloeien voort uit de prioriteiten, risico's en doelen. Aan de hand hiervan moet bepaald worden of deze uitgevoerd kunnen worden binnen de beschikbare capaciteit. Hiervoor is inzicht benodigd in de gewenste capaciteit en de huidige capaciteit, die voor handhaving beschikbaar is. Zijn de uren en capaciteit niet toereikend voor de voorgenomen activiteiten dan zal een keuze moeten worden gemaakt voor (tijdelijke) bijstelling van de ambities, de uitbreiding van de capaciteit of bijstelling van de te ondernemen activiteiten. Dat wordt met de uitvoeringsorganisaties VRU en ODRU geborgd in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma (UVP). Dat sluit met de uitvoerende taken aan op het HUP.
Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma bevat verschillende onderdelen. Deze sluiten aan op de "hoofdthema's" milieu, ruimtelijke ordening, bouw- en woningtoezicht, brandveiligheid en APV en bijzondere wetten. Ook privaatrechtelijke handhaving krijgt hierin een plaats.
Het HUP is zo integraal mogelijk opgesteld. Het programma wordt door burgemeester en wethouders vastgesteld en ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden.

7.2 Afstemming programma met handhavingspartners

Het Bor en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) verplichten een afstemming en bekendmaking van het HUP aan betrokken bestuursorganen en strafrechtelijke partners. Voor de gemeente IJsselstein zijn dit onder andere de Veiligheidsregio Utrecht (VRU), de Omgevingsdienst Regio Utrecht, het Hoogheemraadschap 'De Stichtse Rijnlanden', de Provincie Utrecht, de politie en het Openbaar Ministerie.

7.3 Aanzet tot programmering van de handhaving

In dit hoofdstuk wordt op basis van de in hoofdstuk 4 gestelde prioriteiten bepaald welke inzet noodzakelijk is om de beoogde ambities of beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. De daadwerkelijke inzet wordt in het (jaarlijkse) HandhavingsUitvoeringsProgramma (HUP) opgenomen, toegespitst op de behoeften en wensen van dat moment en binnen het budget zoals dat in de begroting is opgenomen. Dit conform de eerdergenoemde beleidscyclus of "big eight".
Dit handhavingsbeleid geeft de kaders, waarbinnen de uitvoering plaatsvindt (prioriteiten, doelen, strategie). Door het jaarlijks monitoren van de activiteiten wordt ook inzichtelijk of en in hoeverre bijstelling van de uitvoering noodzakelijk is. Met de beoogde ambities wordt gestreefd naar een adequaat niveau van uitvoering van toezicht en handhaving.

7.3.1 Programma Milieu

De (reguliere) werkzaamheden voor handhaving omvatten de volgende producten:

- het uitvoeren van controles bij inrichtingen en bodemwerkzaamheden;
- het uitvoeren van geluidmetingen;
- het uitvoeren van bedrijfsinventarisaties;
- het houden van toezicht op boven- en ondergrondse tanks (eveneens voor particulieren);
- het behandelen en afhandelen van klachten;
- burgers, bedrijven en gemeenten voorzien van de juiste informatie over beleid en regelgeving met betrekking tot bedrijven en milieu.

Op basis van de risicomodule wordt bepaald welke branches / bedrijven komend jaar worden bezocht. Hierbij is het uitgangspunt dat de inrichtingen minimaal met de volgende frequentie worden gecontroleerd. In 2016 wordt de systematiek opnieuw ingericht. Op dit moment is onderstaande tabel leidend voor dit beleid:

Categorie 1	1 x per 10 jaar
Categorie 2	1 x per 5 jaar
Categorie 3	1 x per 2 jaar
Categorie 4	1 x per jaar

Bij reguliere controles vindt er conform de afspraken met ODRU rapportage en eventueel vastlegging van de bevindingen in een brief plaats. Hieraan is geen termijn verbonden. De terugkoppeling van een klacht naar de indiener vindt binnen acht weken plaats.

7.3.2 Programma Bouwen en Wonen

Het toezicht op de naleving van verleende vergunningen krijgt een belangrijke rol in het uitvoeringsprogramma omdat:

- vaak alleen tijdens het bouwproces visueel kan worden toegezien op de naleving van vergunningsvoorschriften (waaronder constructieve veiligheidseisen en brandveiligheidseisen);
- veel overtredingen tijdens de bouw nog relatief eenvoudig verholpen kunnen worden;
- goede nieuwbouw voorkomt dat later handhavend moet worden opgetreden.

Nu de traditionele vorm van bouwtoezicht gaat veranderen op basis van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zal in samenwerking met de ODRU worden bezien op welke manier de kwaliteitsborging optimaal kan plaatsvinden in gezamenlijkheid met de nieuwe private kwaliteitsborging.
Toezicht op (asbest)sloop is belangrijk in verband met de risico´s voor het milieu en de gezondheid. De controle van vergunningen vindt plaats in overeenstemming met "het landelijk toezichtsprotocol". In dit protocol zijn per project (waaronder bouwwerken) de specifieke controlepunten aangegeven en de daarbij behorende controlefrequentie en niveau van toezicht. De prioriteiten en diepgang van controle zijn beleidsmatig afgestemd tussen vergunningverlening en toezicht.

7.3.3 Programma Ruimtelijke ordening/planologisch gebruik

Om aan de wettelijke handhavingsplicht te kunnen voldoen, is het noodzakelijk om overtredingen tijdig te constateren. Dit houdt in dat het gemeentelijke grondgebied structureel geheel moet worden geschouwd (gebiedsgericht toezicht). Het HUP doet uitspraken over de gewenste en beschikbare capaciteit.
Onderdelen van gebiedsgericht toezicht:
- jaarlijks minimaal alle gebieden schouwen;
- iedere twee jaar, zo mogelijk ieder jaar, luchtfoto's laten maken;
- gebiedsgericht toezicht conform het HUP en projectmatige controles uit te voeren (dit afhankelijk van problematiek, prioriteiten en doelen).

7.3.4 Programma Brandveiligheid

De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) kent drie inhoudelijke directies: Risicobeheersing, Crisisbeheersing en Brandweerrepressie. Daarnaast zijn er ondersteunende directies. Preventie maakt sinds 1 april 2015 onderdeel uit van de directie Risicobeheersing. Het betreft preventie tegen brand en andere incidenten. Binnen de directie Risicobeheersing vallen ook taken als het beheren van het regionaal risicoprofiel, advisering op externe veiligheid, BRZO, grootschalig risico's, waterveiligheid en dergelijke. Onder (brand) preventie vallen advisering op vergunningaanvragen (zoals WABO, evenementen), toezicht en advisering over handhaving (lees: VTH-taken) en de groeiende activiteit stimulerende preventie (lees: communicatietaak).

Missie VRU
De missie van de VRU is samen werken aan veiligheid, om slachtoffers en schade te beperken. De missie van preventie is een optimale fysieke en brandveiligheid voor - én in samenwerking met - burgers, bedrijven, instellingen en hulpverleners te realiseren. De VRU behartigt daarbij de bestuurlijke portefeuille veiligheid (brandweerzorg, Wet Veiligheidsregio) én de portefeuille handhaving (vergunningverlening, toezicht en handhaving, RO, WABO) voor gemeenten. Veel (brand)preventieactiviteiten sluiten aan bij de VTH-taken en OOV-taken van gemeenten.

Doel preventie
Preventiedoelen zijn: (1) het voorkomen van incidenten en (2) het beperken van de gevolgen van incidenten. De VRU wil daarbij de kennis van de complete veiligheidsketen benutten: proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.

Taken preventie
In relatie met dit handhavingsbeleid bestaan de volgende preventietaken:
- Het vroegtijdig wegnemen of voorkomen van (grootschalige) risico's en meedenken over regelgeving en ruimtelijke plannen;
- Tijdens plan- en de realisatiefase van bouwwerken adviseren / toetsen of (brand)veiligheid voldoende aandacht krijgt en hierop specifiek controleren (bij voorkeur integraal in samenwerking met de ODRU);
- Bij oplevering toezien op en zo nodig opgetreden tegen tekortkomingen;
- In de gebruiksfase toezien of gebouwen nog steeds veilig zijn en of het gebruik veilig plaats vindt;
- Het brandveiligheidsbewustzijn en adequaat handelen bij brand bevorderen, vooral door te communiceren over brandveiligheid. Stimulerende Preventie, Brandveilig leven, zelfredzaamheid en risicobewustzijn zijn hier sleutelbegrippen;
- Hulpdiensten voorzien van informatie uit de preventieactiviteiten (verminderd zelfredzaamheid, gevaarlijke stoffen), om veilig, snel en effectief optreden te bevorderen.

Risicoanalyse
Een uitgebreide risicoanalyse ligt ten grondslag aan het HUP. Daarbij is in de eerste plaats gebruik gemaakt van de landelijk Handleiding Prevap (Preventie Activiteitenplan). Daarin zijn risico's naar gebouwsoort en gebruik benoemd. Prevap wordt momenteel binnen de VRU uitgewerkt in de uniforme risicomodule. Het doel is de risicoanalyses van VRU en ODRU verder op elkaar af te stemmen.

7.3.5 Programma Openbare ruimte

Onder het thema openbare ruimte vallen ondermeer de volgende taakvelden:
- openbare ruimte en leefomgeving;
- evenementen;
- horeca-inrichtingen;
- parkeren buiten de schil van betaald parkeren;
- afvalklachten, zwerfvuil en hondenoverlast en overige uit de APV voortvloeiende zaken.

Deze taakvelden zijn onder andere opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening (APV), overige verordeningen, de Wegenverkeerswetgeving en bijzondere wetten (Drank- en horecawet). De APV beoogt de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het (woon- en leef)milieu. Ook de Afvalstoffenverordening en het "Preventie- en Handhavingsplan Alcohol" worden in dit kader meegenomen.
Het toezicht op de gemeentelijke verordeningen en bijzondere wetten is grotendeels aanbod- gestuurd. Dat wil zeggen dat de inzet van de capaciteit voor handhaving grotendeels afhankelijk is van meldingen en/of verleende vergunningen. Hierop kan enigszins worden geanticipeerd door de "lopende" procedures (aanvraag om een vergunning) periodiek te analyseren.
Het HUP geeft aan welke activiteiten concreet worden uitgevoerd.

7.3.6 Projecten

In de beleidsperiode 2016-2018 zal onderzocht worden of en zo ja op welke wijze vorm kan worden gegeven aan projectmatig toezicht en handhaving (informatiegestuurde handhaving). De ODRU en VRU zullen hierbij actief worden betrokken.

7.3.7 Klachten en meldingen

Jaarlijks ontvangt de gemeente veel klachten/meldingen op het gebied van bovenstaande taakvelden. Er is nog geen registratiesysteem voorhanden en dat maakt voortgang en afdoening van klachten een lastige taak. Dit is een verbeterdoel in deze beleidsperiode.

8. Monitoren en evaluatie

Wettelijke kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.6 Monitoring

1. Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:
   a. de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid;
   b. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.

2. In het systeem worden voorts in het kader van de handhaving verkregen gegevens geregistreerd.

8.1 Inleiding

Sluitstuk van het adequate handhavingproces is de verantwoording over de handhavingsinspanningen en -resultaten. Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de gestelde doelen. Daarmee wordt de beleidscyclus van handhaving gesloten. Het is dus belangrijk te weten of de maatregelen succesvol zijn geweest. Daarom moet beleid periodiek geëvalueerd en gemonitord worden.
De evaluatie bestaat uit het beoordelen van jaarresultaten en het effect van de jaarresultaten op de uitgangspunten en doelstellingen uit het handhavingsbeleid. Ten aanzien van het handhavingsbeleid wordt periodiek monitoring toegepast om de tussenresultaten te beoordelen, wordt jaarlijks verslag gelegd over het jaarprogramma en tussentijds het beleid geëvalueerd. Hieronder worden monitoring, verantwoording en evaluatie van het Handhavingsbeleid verder toegelicht.

8.2 Monitoring

Een goede centrale registratie van handhavingszaken vergemakkelijkt het vervolgtraject (repressief toezicht en sancties) en verschaft inzicht in de hele keten vanaf een geconstateerde overtreding tot en met de naleving. Het voordeel hiervan is dat alle handhavingspartners profiteren van de informatie. Het registreren van kwantitatieve en kwalitatieve handhavingsgegevens is met name van belang voor het te voeren beleid, de in te zetten capaciteit en de verantwoording naar het bestuur en management. De voortgang van toezicht en handhaving wordt periodiek gemonitord. De monitoring geschiedt op basis van de productbladen van het HUP. Deze monitoring wordt gebruikt om te beoordelen of er voldoende voortgang wordt behaald in het HUP. ODRU en VRU rapporteren periodiek aan de gemeente over de behaalde resultaten.

8.3 Verantwoording

Na afloop van het kalenderjaar wordt een jaarverslag opgesteld voor het college, waarin tenminste over de volgende onderwerpen wordt gerapporteerd:

- de toepassing van het handhavingsbeleid en de uitvoering van het HUP;
- het aantal geplande en uitgevoerde handhavingsprojecten en -activiteiten;
- het aantal geplande en bestede uren.

De verantwoording vindt plaats aan de hand van de productbladen bij het HUP.
Het college maakt het jaarverslag bekend aan de gemeenteraad.

8.4 Evaluatie

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zonodig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.

Artikel 7.7 Rapportage

1. Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:
   a. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen;
   b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, derde lid, onder a;
   c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid.

2. Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
3. Burgemeester en wethouders maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan provinciale staten

Om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde toezicht en handhavingactiviteiten effectief zijn en uitvoering geeft aan de gestelde doelen en prioriteiten is evalueren noodzakelijk. Het Besluit omgevingrecht (Bor) schrijft voor dat regelmatig moet worden bezien of het beleid aanpassing vergt. Jaarlijks vindt in ieder geval evaluatie van het uitvoeringsprogramma plaats.
Aan de opbouw van het jaarverslag zijn geen wettelijke eisen gesteld. Wel is gesteld dat rapportage plaatsvindt over de resultaten van het uitgevoerde beleid. Een consistente opbouw vanuit de probleemanalyse, strategie, programmering en uitvoering is dus essentieel. In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Daarnaast wordt aangegeven in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de vastgelegde handhavingsdoelstellingen en in lijn zijn met de gestelde prioriteiten.

Met deze rapportage en evaluatie wordt aangesloten bij het beoogde cyclische karakter van het handhavingsproces; de evaluatie kan aanleiding zijn om het handhavingsbeleid, de prioriteiten of het uitvoeringsprogramma bij te stellen.
In het jaarverslag wordt aandacht besteed in hoeverre de toezicht- en handhavingsactiviteiten in het afgelopen jaar hebben bijgedragen aan het bereiken aan de gestelde doelen uit het handhavingsbeleid en in hoeverre ze in lijn zijn met de gestelde prioriteiten.

8.5 Mutaties en dynamiek in het handhavingsbeleid

Jaarlijks ontstaan als gevolg van het uitvoering geven aan het handhavingprogramma nieuwe inzichten inzake de handhaving. Aan de hand van het jaarlijkse handhavingsprogramma wordt een jaarlijkse evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie kan handreikingen geven bij het opstellen van het Handhavings-UitvoeringsProgramma voor het komende jaar. Uiteindelijk leidt de evaluatie van de jaarprogramma tot mogelijke bijstelling van de beleidsuitgangspunten (bijvoorbeeld strategie en doelstellingen). En hiermee begint de hele cyclus (big eight) weer opnieuw.
Onderstaand wordt een overzicht gegeven van mutaties en de dynamiek in het handhavingsbeleid.

Mutatie/dynamiek	Bijwerken	Frequentie
Informatie over het naleefgedrag (resultaten)	Risicomodule	Eenmaal per twee jaar
Informatie over effecten (inschatting in Risicomodule)	Risicomodule	Eenmaal per twee jaar
Bijstellen prioriteiten	Risicomodule	Na afloop beleidsperiode. Indien jaarverslag en/of evaluatie risicomodule aanleiding vormen vaker
Bijstellen handhavingdoelen	Handhavingsbeleid	Na afloop beleidsperiode. Indien jaarverslag en/of evaluatie risicomodule aanleiding vormen vaker
Registreren voortgang	Registratiesysteem	Voortdurend
Monitoren voortgang toezicht & handhaving	Registratiesysteem Tijdschrijfsysteem	Ieder kwartaal (ODRU) / trimester (VRU)
HandhavingsUitvoeringsProgramma (HUP)	Handhavingsbeleid (een eventuele aanvulling)	Eenmaal per jaar

Tabel: Overzicht van mutaties en dynamiek van het handhavingsbeleid

9. Organisatie van de handhaving

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren.
6. Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het handhavingsbeleid bekend aan provinciale staten

Artikel 7.3 Uitvoeringsprogramma

1. Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, derde lid, onder a, gestelde prioriteiten

3. Burgemeester en wethouders maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het uitvoeringsprogramma bekend aan provinciale staten

Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie

1. Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.2, en het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat:
   a. de personeelsformatie ten behoeve van de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd

Artikel 7.5 Borging van de middelen

Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat:

a. de voor het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de voor het uitvoeren van de in dat artikellid bedoelde activiteiten benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd;

c. voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, voldoende benodigde financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zonodig worden aangevuld of het uitvoeringsprogramma zo nodig wordt aangepast

Artikel 7.7 Rapportage

1. Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:
   a. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen;
   b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, derde lid, onder a;
   c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid.

2. Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
3. Burgemeester en wethouders maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan provinciale staten

9.1 Rollen en verantwoordelijkheden

Handhaving is een kerntaak van de gemeente, die hierin duidelijk haar verantwoordelijkheden heeft en neemt. In het kader van dit handhavingsbeleid past het dan ook om de diverse rollen en verantwoordelijkheden van de actoren in het handhavingsproces nader te beschrijven.

9.1.1 De rol van de gemeenteraad

Als taken van de gemeenteraad binnen het integraal handhavingsbeleid kunnen worden genoemd:

- het op de politieke agenda plaatsen van het onderwerp toezicht en handhaving;
- het scheppen van randvoorwaarden - zoals formatie en budget - waarbinnen het beleid kan worden ontplooid, al dan niet gebaseerd op de periode informatie krachtens de Wet revitalisering generiek toezicht of het Bor;
- het uitdragen van de gemeentelijke handhavingsvisie.

9.1.2 De rol van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders

Voor het handhavingsbeleid is een belangrijke rol weggelegd voor de portefeuillehouder ’handhaving', uiteraard binnen de verantwoording op het niveau van het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester heeft ook een eigen wettelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. Voorts is de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk voor het verkrijgen van structureel draagvlak en ‘medeaansturing’ van de lokale politie via het zogenaamde driehoeksoverleg. Bovendien is hij eerstverantwoordelijk bij rampen en zware ongevallen.

9.1.3 De rol van handhavingspartners

Het doel is samen met politie, justitie, burgers, bedrijven en instellingen verder te werken aan handhaving. Een ieder zal daarom op zijn of haar eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken; elk individu, elke organisatie kan namelijk op eigen wijze in meer of mindere mate een bijdrage leveren aan een veilige leefomgeving. De samenwerking op verschillende niveaus zal de komende periode worden geïntensiveerd, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande overlegvormen.

9.2 Coördinatie en afstemming

Bij nieuwe plannen voor bedrijfsvestigingen of het bouwen van bedrijven moeten vaak meerdere procedures worden doorlopen. Daarnaast zal in het bijzonder bij handhavingszaken, duidelijkheid moeten worden gegeven in de achtergronden ten aanzien van de te voeren handhavingsstrategie en zullen er in het kader van regionale handhavingsacties, samengewerkt moeten worden. Het is van groot belang dat procedures goed op elkaar worden afgestemd.

Via regelmatige overleggen met de andere gemeentelijke disciplines, worden alle te doorlopen procedures op elkaar afgestemd. Dit bevordert de eenduidigheid en daarmee de consistentie van het gemeentelijk beleid tegenover burgers, bedrijven en instellingen.

10. Inwerkingtreding en communicatie

Het Integraal Handhavingsbeleid IJsselstein 2016 - 2018 wordt na vaststelling door het college bekend gemaakt aan het cluster Ruimte en de gemeenteraad. Van de vaststelling wordt openbaar kennis gegeven via Zenderstreeknieuws en de gemeentelijke website en vervolgens wordt de nota gedurende zes weken ter inzage gelegd. De nota "Integraal Handhavingsbeleid IJsselstein 2016 - 2018" treedt per 1 juni 2016 in werking.

Met de inwerkingtreding van dit "Integraal Handhavingsbeleid IJsselstein 2016 - 2018" komt het "Handhavingsbeleid omgevingsrecht, 2011 - 2015", te vervallen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van IJsselstein van 29 maart 2016

Secretaris
Burgemeester

Bijlage 1: Lijst met veel gebruikte afkortingen

Wetgeving en besluiten

AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur
APV: Algemene Plaatselijke Verordening
Awb: Algemene wet bestuursrecht
Bor: Besluit omgevingsrecht
Bro: Besluit ruimtelijke ordening
BSBm: Bestuurlijke Strafbeschikking milieu
BWT: Bouw- en woningtoezicht
DVO: Dienstverleningsovereenkomst
HUP: HandhavingsUitvoeringsProgramma
LHS: Landelijke Handhavingsstrategie
MDW: (project) Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit
Mor: Ministeriële regeling omgevingsrecht
RO: Ruimtelijke Ordening
TUO: Taakuitvoeringsovereenkomst
VVGB: Verklaring Van Geen Bedenkingen
Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb: Wet Bodembescherming
Wet: RGT Wet Revitalisering Generiek Toezicht
Wet: VTH Wet Vergunningen, Toezicht en Handhaving
Wgr: Wet gemeenschappelijke regelingen
Wm: Wet milieubeheer
Wro: Wet ruimtelijke ordening

Organisaties

nVWA: Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
HDSR: Hoogheemraadschap ‘De Stichtse Rijnlanden’
IenM: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT: Inspectie Leefomgeving en Transport (voorheen VROM Inspectie)
IPO: Interprovinciaal Overleg
ODRU: Omgevingsdienst Regio Utrecht
OM: Openbaar Ministerie
PMO: Provinciaal Milieuoverleg
RUD: Regionale Uitvoeringsdienst
VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM: (voormalig) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VRU: Veiligheidsregio Utrecht

Bijlage 2: Reikwijdte integraal handhavingsbeleid IJsselstein

Nr.	Programma	Taakvelden
1.	Milieu	Milieu-inrichtingen Aanbieden, storten of verbranden afvalstoffen Bodem Indirecte lozingen Klimaat
2.	Bouwen en wonen	Aanleg, bouw- en oprichtingsfase Illegale sloop, bouw of aanleg Verwijdering asbest Monumenten en archeologie Woonkwaliteit/Onveilige bewoning arbeiders /illegale bewoning BAG/Huisnummers Privaatrechtelijke handhaving (als toezichthouder)
3.	Brandveiligheid van gebouwen	Brandveiligheid gebouwen Brandveiligheid horeca-inrichtingen Brandveiligheid scholen en kinderdagverblijven
4.	Ruimtelijke ordening	Illegaal gebruik van bouwwerken en gronden Aanlegvergunning voor vellen houtopstand Strijdig gebruik planregels
5.	Openbare ruimte	Afvalinzameling Algemene overlast (vernielingen, graffiti, etc.) Gebruik openbare ruimte en gemeentelijke eigendommen Hondenoverlast Parkeerexcessen Parkeren Reclame Standplaatsen Terrassen Uitstallingen Zwerfafval Markten Winkeltijdenwet Evenementen Drank- en Horecawet
6.	Overige activiteiten	Klachten Verzoeken tot handhaving

Bijlage 3: Toelichting risicomodule en prioritering

Inhoud risicomodule

De Risicomodule geeft inzicht in risico's met betrekking tot effecten en naleefgedrag. De volgende criteria zijn in de modules opgenomen:

Fysieke veiligheid / Hinder/ Leefbaarheid

APV

- aantal personen aanwezig
- aanwezigheid van (tijdelijke) bouwwerken of attracties
- aanwezigheid gevaarlijke stoffen
- verspreiding van afvalstoffen
- veroorzaken van geluidhinder
- veroorzaken van geurhinder
- verkeersaantrekkende werking
- aantasting leefbaarheid / woongenot

Bouwen / Ruimtelijke ordening

- complexiteit van de constructie
- wijziging in gebruik en/of functie
- aantal personen in gebouw
- gevaarlijke stoffen bij sloop
- impact op de beeldkwaliteit
- monumentale waarde
- verloedering en sociale onveiligheid
- afval en verstoring

Openbare orde / veiligheid / gezondheid

- brandveiligheid
- zelfredzaamheid
- bereikbaarheid gebouwen
- slaapfunctie
- bekendheid gebouwen
- aantal personen
- gevaarlijke stoffen in het kader van brand
- gevaar voor belendingen (brandoverslag)

Milieu

- gevaarsindicatie VNG
- bevi-inrichting ja of nee?
- opslag en gebruik gevaarlijke stoffen
- risicoregistratie RIVM (RRGS) ja of nee?
- geluidsafstanden
- geurafstanden
- stofproductie (luchtkwaliteit)
- lichthinder/ visuele hinder
- verkeersaantrekkende werking

Duurzaamheid

- energieverbruik
- effect op de bodem
- indirecte lozing
- hoeveelheid bedrijfsafval
- hoeveelheid gevaarlijk afval

Volksgezondheid

- gebruik en opslag toxische stoffen
- locatie met asbest ja of nee
- emissie naar lucht

Bijlage 4: Uitleg/toelichting Tafel van Elf

1. **Naleving in dimensies**

   De Tafel van Elf (T11) is een samenhangende opsomming van dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. De T11 is ontstaan vanuit de praktische behoefte om inzicht te krijgen in de factoren die de gehoorzaamheid van mensen aan regelgeving bepalen en de invloed die rechtshandhaving daarop heeft. De basis wordt gevormd door een combinatie van in de literatuur voorkomende sociaal-psychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de rechtshandhaving.

   De dimensies van de T11 moeten worden beschouwd als gedragswetenschappelijke variabelen die nalevingsgedrag beïnvloeden. Door ze systematisch na te lopen, vormen ze een hulpmiddel voor de wetgever om te komen tot naleefbare wetgeving.

2. **De Tafel van Elf als wetgevingsinstrument**

   De T11 kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van wetgeving. Dit geldt temeer wanneer het gedrag van mensen bijdraagt aan te bereiken beleidsdoelen. De T11 is dan ook van toepassing op een groot deel van de beleidsinstrumentele wetgeving en ook op enkele delen van het strafrecht.

   De T11 is hiermee een hulpmiddel bij de totstandkoming van wetgeving. In het kader van het project Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) wordt de T11 bij het onderdeel 'toetsing van voorgenomen regelgeving' aangeboden als checklist om een aantal vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de verwachte mate van naleving van de (toekomstige) wetgeving. Deze vragen moeten beantwoord worden in de toelichting bij de regeling (in geval van een wet respectievelijk AMvB aangeduid als memorie of nota van toelichting). Het doel ervan is om inzichtelijk te maken wat de verschillende (neven-)effecten zijn van de voorgestelde regelgeving. Een goede, heldere toelichting op de verwachte mate van naleving verhoogt bovendien de kwaliteit van een wetsvoorstel.
   Aan de hand van de T11 worden hierna aanwijzingen gegeven over hoe een toelichting ten aanzien van deze aspecten op te bouwen. Er wordt verder op gewezen dat er meerdere instrumenten voor de wetgever beschikbaar zijn zoals bijvoorbeeld de 'ketenbenadering' van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de 'Aanwijzingen voor de Regelgeving' van de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Deze folder handelt alleen over de T11. De T11 is ontwikkeld door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en het Sanders Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

3. **Inhoud Tafel van XI**

   A. Dimensies voor spontane naleving
      - T1 Kennis van regels
      - T2 Kosten/baten
      - T3 Mate van acceptatie
      - T4 Gezagsgetrouwheid doelgroep
      - T5 Informele controle

   B. Controle dimensies
      - T6 Informele meldingskans
      - T7 Controlekans
      - T8 Detectiekans
      - T9 Selectiviteit

   C. Sanctie dimensies
      - T10 Sanctiekans
      - T11 Sanctie-ernst

Op de volgende pagina's worden deze elf 'tafels' verder uitgewerkt en toegelicht.

4. **Dimensies voor spontane naleving**

   T 1 Kennis van regels

   Definitie: *de bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep*

   A. BEKENDHEID
      - Kent de doelgroep de regels?

- Is de regelgeving niet te omvangrijk?
- Moet men veel moeite doen om op de hoogte te geraken van de regels?

B. DUIDELIJKHEID
- Zijn of ontstaan er mogelijk twijfels over de toepasbaarheid van de regels?
- Zijn de regels voor de doelgroep niet te vaag, te ingewikkeld: begrijpt men wel wat ermee bedoeld wordt?
- Wordt van de doelgroep niet ten onrechte een bepaalde deskundigheid vereist om de regels te kunnen begrijpen?

T2 Kosten/baten
Definitie: *de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen*
A. FINANCIEEL/ECONOMISCH
- Nadelen van naleving: moet men veel moeite doen (administratief, fysiek) om aan de regels te voldoen?
- Voordelen van overtreding: levert overtreden voor betrokkene voordelen op die in tijd of geld zijn uit te drukken?
- Overtredingsdrempel: zijn er bepaalde fysieke omstandigheden die het overtreden bemoeilijken?
- Voordelen van naleving: zijn er specifieke voordelen verbonden aan naleving van de regels zoals bijvoorbeeld financiële prikkels?

B. IMMATERIEEL
- Levert naleving van de regels gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale voordelen op?

T3 Mate van acceptatie
Definitie: *de mate waarin het beleid en de regelgeving (algemeen) aanvaard wordt door de doelgroep*
- Vindt de doelgroep het beleid redelijk?
- Kan de doelgroep zich verenigen in de uitgangspunten van het beleid of bestaan daar verschillende inzichten over?
- Kan de doelgroep een bijdrage leveren aan het beleid (zelfregulering)?
- Zijn de bedoelingen van de wetgever duidelijk en juist geformuleerd en zijn er geen mazen in de wet?

T4 Gezagsgetrouwheid doelgroep
Definitie: *de mate van bereidheid van de doelgroep om zich à priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat*
- Leeft deze doelgroep in het algemeen regels goed na?
- Doet deze doelgroep doorgaans altijd wat de overheid opdraagt?
- Heeft de doelgroep bepaalde gewoontes die in strijd kunnen zijn met de regels?
- Heeft deze doelgroep bepaalde verwachtingen van de overheid?

T5 Informele controle
Definitie: *de kans op ontdekking en sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties*
A. INFORMELE PAKKANS
- Merkt de omgeving het snel, als iemand een overtreding pleegt?
- Keurt de doelgroep het overtreden in het algemeen af?
- Bestaat er een hechte band tussen de leden van de doelgroep?
- Bestaan er informele controlestructuren?

B. INFORMELE SANCTIE
- Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren? (van opmerkingen tot fysiek geweld)
- Zal de doelgroep op overtredingsgedrag negatief reageren door middel van sociale sancties, zoals het verstoten uit de groep of het verliezen van aanzien of status?
- Bestaan er andere informele sancties die men elkaar kan opleggen?

Controle dimensies
T6 Informele meldingskans
Definitie: *de kans dat een overtreding aan het licht komt anders dan door overheidscontrole*
- Is de doelgroep geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?

- Is in het algemeen bekend bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?
- Zijn er maatregelen genomen om de bereikbaarheid van de overheidsdienst te verlagen (klik-lijn)?

T7 Controlekans
Definitie: *de kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.*
- Maak eventueel onderscheid in fysieke en administratieve controle.
- Hoe groot is de objectieve, controlekans (controledichtheid)?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Waar hangt de subjectieve controlekans vooral van af?

T8 Detectiekans
Definitie: *de kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt*
A. ADMINISTRATIEVE CONTROLE
  - Is de administratieve controle sluitend, wordt op alle gegevens gecontroleerd?
  - Hoe moeilijk is het om overtredingen te constateren: moeten controleurs (financiële) experts zijn om fraude te ontdekken?
  - Kunnen reispapieren, transportbiljetten, etc. makkelijk vervalst worden?
  - Kan het de controleurs moeilijk gemaakt worden doordat er geen modellen of standaardformulieren zijn voorgeschreven?

B. BIJ FYSIEKE CONTROLE
  - Zijn overtredingen makkelijk of moeilijk constateerbaar door controleurs?
  - Wat is de aard en de kwaliteit van de gebruikte controleopsporingsmethode?
  - Zijn overtredingen moeilijk of juist makkelijk te constateren doordat ze plaats- en tijdgebonden zijn?

T9 Selectiviteit
Definitie: *de (verhoogde) kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden*
- Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?
- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?

Sanctie dimensies
T10 Sanctiekans
Definitie: *de kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is*
- Hoe groot is de kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd, of dat men informeel gecorrigeerd wordt? Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Is een overtreding moeilijk te bewijzen?
- Schatten overtreders de kans op vrijspraak hoog in?

T11 Sanctie-ernst
Definitie: *de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging*
A. FORMELE SANCTIEHOOGTE
  - Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?
  - Schat de doelgroep deze sanctie als hoog in?
  - Houdt de sanctie rekening met de financiële draagkracht van de overtreder?
  - Wat is de snelheid van sanctieoplegging (lik-op-stuk)?

B. IMMATERIËLE KOSTEN
  - Vindt men het feit dat men met justitie te maken krijgt (in geval van strafrechtelijke handhaving) vervelender dan de feitelijke sanctie?
  - Heeft de ten uitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende nadelen voor betrokkene?

Naleefgedrag
Tafel van 11, voor elk taakveld gelijk:
- kennis van regels
- kosten/baten (kosten vergunning in relatie tot voordeel overtreding)
- mate van acceptatie van regels
- normgetrouwheid doelgroep
- informele controle (kans op controle door niet-overheid)
- informele meldingskans (kans op melding of klacht door derde)
- controlekans (kans op controle door overheid)

- detectiekans (kans op constatering overtreding tijdens controle)
- selectiviteit (kans op thematische controle)
- sanctiekans (kans op sanctie na constatering overtreding)
- sanctie-ernst

Alle criteria kunnen zwaarder of lichter gewogen worden. Dit hangt af van de aanwezigheid van gegevens. Wat je niet weet, kun je ook niet beoordelen. De Risicomodule wordt om die reden jaarlijks geëvalueerd en aangepast. De volledige lijst met resultaten van de risicoanalyse zijn per taakveld weergegeven. De risico's zijn ingedeeld in vijf categorieën, van zeer groot tot zeer klein risico.

De Risicomodules van de vier taakvelden zijn per taakveld gerangschikt naar prioriteit. Hoe interpreteer je zo'n risicoanalyse? Het betekent niet: categorie V pakken we op, categorie III wegen we eerst af en categorie I doen we niets mee. Er zal altijd een inhoudelijke afweging gemaakt worden.

De risicomodule geeft slechts aan waar de risico's die gepaard gaan met een overtreding het grootst zijn, en waar de kans op een overtreding het grootst is. Daaruit kun je afleiden waar toezicht het meest nodig is, en hoe je handhavend optreden moet (kan) inrichten. Met andere woorden: tegen een overtreding in categorie V zal sneller, 'harder' en daadkrachtiger worden opgetreden dan een overtreding in categorie III of I. Ook hier geldt dat dit in beginsel zo is, maar dat na een belangenafweging de praktijk altijd anders kan zijn. Het kan dus zo zijn dat een bepaalde inrichting één keer in de tien jaar wordt gecontroleerd, maar dat tegen een overtreding fors wordt opgetreden. Het kan ook andersom: er wordt op een perceel ergens twee keer per jaar gecontroleerd maar treedt niet op tegen een overtreding elders.

De risico analyse heeft dus invloed op zowel preventief als repressief handhaven. De preventieve aspecten worden enerzijds vertaald in een toezichtsprotocol omtrent het controleren van vergunde activiteiten, anderzijds in een perceels (-of inrichtingsgewijs) controleprogramma over meerdere jaren.

Voor gevallen in de categorie II en III geldt dat er ook projectmatig kan worden opgetreden. Dit kan het geval zijn als blijkt dat er grote aantallen van bepaalde overtredingen worden vermoed of geconstateerd, gewijzigde inzichten, jurisprudentie of wetgeving daartoe noopt of wanneer dit een efficiencyvoordeel oplevert. Een verdere verfijning van prioriteiten is altijd maatwerk, en niet effectief om van te voren in een prioriteitsstelling vast te leggen.

Toelichting prioritering
Per risicoanalyse zijn de prioriteiten bepaald. Dat wil niet zeggen dat de hoogste prioriteiten per taakveld automatisch de hoogste prioriteit krijgen in de integrale prioritering. De verschillende prioriteiten zijn naast elkaar gelegd en ten opzichte van elkaar zijn nogmaals beoordeeld en ingedeeld door de vakspecialisten. Voor de concrete uitwerking wordt verwezen naar bijlage 5.

Bijlage 5: Risicoanalyse per taakveld

Milieu:

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	37	60	punten
II	GROOT RISICO	28	36	punten
III	BEPERKT RISICO	19	27	punten
IV	KLEIN RISICO	10	18	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	9	punten

☑ Naleving meetellen

Code	Beschrijving	Totaal	Klasse	Aantallen
WM04	Autosloperij	38,0	I	0
WM01	(Chemische) Wasserijen	37,6	I	1
WM02	Afvalstoffen	36,9	I	1
WM35	Overige industrie chemisch	36,8	I	0
WM46	Tankstations met LPG	32,5	II	2
WM50	Veehouderijen varkens/kippen	30,6	II	3
WM29	Metaal- en elektrabedrijven cat 3/4	29,3	II	11
WM55	Zwembaden	28,7	II	1
WM40	Rioolwaterzuiveringsinstallatie	28,6	II	0
WM34	Overige industrie	28,5	II	12
WM52	Vuurwerk	28,3	II	1
WM13	Garage met tankstation	27,4	II	1
WM24	Jachthavens cat 3/4	27,3	II	0
WM31	Opslag- en transportbedrijven cat 3/4	25,7	III	8
WM15	Garage zonder tankstation cat 3/4	25,6	III	12
WM06	Bouw- en houtbedrijven cat 3/4	25,3	III	3
WM26	Loonbedrijven cat 3/4	24,3	III	0
WM47	Tankstations zonder LPG	23,8	III	1
WM32	Overige	22,5	III	0
WM36	Overige industrie hout	22,5	III	0
WM12	Drukkerijen cat 3/4	21,8	III	1
WM21	Horecabedrijven cat 3/4	21,5	III	3
WM19	Glastuinbouw cat 3/4	21,2	III	0
WM49	Veehouderijen rundvee	20,8	III	36
WM14	Garage zonder tankstation cat 1/2	20,5	III	18
WM07	Campings, bungalow- en recreatieparken	20,5	III	0
WM37	Paardenhouderij	19,2	III	4
WM23	Jachthavens cat 1/2	18,7	III	0
WM03	Akkerbouw en fruitteelt	18,1	III	7
WM09	Detailhandel en ambachtsbedrijven cat 3/4	18,1	III	5
WM54	Woon- en kantoorverblijven en scholen	18,0	IV	45
WM30	Opslag- en transportbedrijven cat 1/2	17,6	IV	42
WM11	Drukkerijen cat 1/2	17,6	IV	0
WM18	Glastuinbouw cat 1/2	17,5	IV	0
WM38	Propaanopslag	17,5	IV	50
WM25	Loonbedrijven cat 1/2	17,5	IV	0
WM43	Sportcomplexen cat 3/4	17,3	IV	1
WM05	Bouw- en houtbedrijven cat 1/2	16,6	IV	30
WM20	Horecabedrijven cat 1/2	16,4	IV	54
WM28	Metaal- en elektrabedrijven cat 1/2	16,3	IV	4
WM08	Detailhandel en ambachtsbedrijven cat 1/2	16,2	IV	97
WM27	Medische gezondheidszorg	15,3	IV	0
WM41	Schildersbedrijven	15,2	IV	0
WM17	Gezondheidszorg	15,0	IV	0
WM10	Dierenverblijf	14,2	IV	1
WM22	Instrument/tandtechniek	13,3	IV	0
WM44	Stookinstallatie	12,4	IV	0
WM42	Sportcomplexen cat 1/2	12,4	IV	4
WM45	Tandartsen	11,8	IV	13
WM33	Overige dienstverlening	11,4	IV	3
WM51	Veehouderijen graasdieren	10,5	IV	6
WM53	Olietank particulier	10,2	IV	0
WM48	Telefooncentrale	10,1	IV	0
WM16	Gasdrukregel- en meetstations	8,8	V	0
WM39	Riool- en poldergemalen	8,5	V	0

Ruimtelijke ordening en bouwen

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	41	50	punten
II	GROOT RISICO	31	41	punten
III	BEPERKT RISICO	21	31	punten
IV	KLEIN RISICO	11	21	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	10	punten

Code	Beschrijving	Totaal	Klasse	Aantallen
RO024	Illegale bewoning	45,2	I	999
RO021	Illegaal gebruik niet-agrarische gebouwen	40,8	II	999
RO028	illegaal gebruik agrarische gebouwen	39,6	II	999
RO013	Illegale bouw wonen Cat. III > € 1.000.000 (grote wooncomplexen/seriematige woningbouw)	37,9	II	999
RO020	Illegale bouw publiek Cat. III > € 1.000.000 (voor publiek toegankelijke gebouwen zoals bijv. winkels, café's, supermarkten, bioscopen, etc.)	36,0	II	999
RO019	Illegale bouw publiek Cat. III > € 1.000.000 (voor publiek toegankelijke gebouwen zoals bijv. winkels, café's, supermarkten, bioscopen, etc.)	35,9	II	999
RO027	Illegaal slopen (Rijksmonumenten / beschermd stadsgezicht)	35,0	II	999
RO005	Illegaal bouwen aan, in of bij (Rijks)monument Gem. monument/Beschermd stadsgezicht)	34,0	II	999
RO025	Illegaal slopen met asbest	33,7	II	999
RO016	Illegale bouw bedrijf Cat. III > € 1.000.000 (grote bedrijfs(verzamel)gebouwen)	33,4	II	999
RO015	Illegale bouw bedrijf Cat. II € 100.000 - 1.000.000 (bedrijfsgebouwen)	33,2	II	999
RO012	Illegale bouw wonen Cat. II € 100.000 - € 1.000.000 (nieuwbouw van woningen/seriematige woningbouw)	32,7	II	999
RO026	Illegaal slopen zonder asbest	31,3	II	999
RO018	Illegale bouw publiek Cat. I < € 100.000 (voor publiek toegankelijke gebouwen zoals bijv. winkels, café's, supermarkten, bioscopen, etc.)	31,2	II	999
RO014	Illegale bouw bedrijf Cat. I < € 100.000 (kleine bedrijfsgebouwen)	31,1	II	999
RO007	Illegale bouw overig Cat. I+II+III (restcategorie, niet elders genoemd, waaronder infra, weg- en waterbouw, bouwkundige reclame)	29,9	III	999
RO002	Bouwen in strijd met Bouwbesluit	25,9	III	999
RO008	Illegaal gebruik gemeentegrond	23,2	III	999
RO009	Archeologiebescherming	22,7	III	999
RO001	Uitvoeren van een werk	21,4	III	999
RO010	Illegale bouw wonen Cat. I < € 100.000 (complex: uitbouw/aanbouw/bijgebouw meerlaags)	21,3	III	999
RO003	Welstandsexces	21,1	III	999
RO011	Illegale bouw wonen Cat. I < € 100.000 (uitbouw/aanbouw/bijgebouw)	20,7	IV	999
RO004	Illegaal kappen	19,0	IV	999
RO023	Overschrijden tijdelijke termijn gebruik/bouwen	17,0	IV	999

Bestaande bouw, gebruik en bestemmingsplan

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	49	80	punten
II	GROOT RISICO	28	48	punten
III	BEPERKT RISICO	15	27	punten
IV	KLEIN RISICO	10	14	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	9	punten

☐ Naleving meetellen

Code	Beschrijving	Totaal	Klasse	Aantallen
BGB010	Binnenstad	62,8	I	1
BGB001	Landelijk gebied: Noord	55,9	I	1
BGB002	Landelijk gebied: Zuid	49,3	I	1
BGB009	Woongebied: Panoven	39,5	II	1
BGB003	Woongebied: Zenderpark	35,4	II	1
BGB007	Woongebied: Achterveld	34,0	II	1
BGB004	Woongebied: Ijsselveld-West	30,0	II	1
BGB008	Woongebied: Kasteelkwartier	29,3	II	1
BGB005	Woongebied: Ijsselveld-Oost	28,1	II	1
BGB006	Woongebied: Oranje Nassaukades	27,5	II	1
BGB015	Bedrijventerrein: De Corridor	27,1	II	1
BGB016	Bedrijventerrein: Floridalaan	24,4	III	1
BGB014	Bedrijventerrein: Over Oudland	24,1	III	1
BGB013	Bedrijventerrein: Lage Dijk	22,4	III	1
BGB012	Bedrijventerrein: Paardenveld	21,8	III	1
BGB011	Bedrijventerrein: Ijsseloevers	21,1	III	1

Algemene plaatselijke verordening c.a

Klasse	Opmaak	Van	tot en met
I	ZEER GROOT RISICO	35	44
II	GROOT RISICO	28	35
III	BEPERKT RISICO	21	28
IV	KLEIN RISICO	14	21
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	14

☑ Naleving meetellen

Code	Beschrijving	Totaal	Klasse
APV019	Evenementen categorie C	43,9	I
APV029	Incidentele festiviteiten inrichting	40,8	I
APV018	Evenementen categorie B	37,8	I
APV043	Ontheffing tijdelijk schenken alcoholische dranken	36,4	I
APV059	Sluitingsuur horecabedrijven	36,2	I
APV040	Ontheffing geluidshinder	35,1	I
APV078	Vergunning Drank- en horecawet	34,7	II
APV049	Overlast van hangjongeren	34,3	II
APV046	Openbare manifestaties	32,1	II
APV009	Betogingen	30,5	II
APV041	Ontheffing kampeerterrein	30,4	II
APV083	Vergunning voor het verkopen van vuurwerk	30,3	II
APV017	Evenementen categorie A	27,8	III
APV067	Terras exploiteren	27,1	III
APV082	Vergunning Opiumwet	25,6	III
APV026	handelen in strijd met winkeltijdenwet	25,1	III
APV079	Vergunning exploiteren sexinrichting\escort	24,8	III
APV022	Exploitatievergunning	24,7	III
APV084	Vergunningen standplaatsen	24,5	III
APV042	Ontheffing openstelling winkels	24,5	III
APV027	Houden van hinderlijke en schadelijke dieren	23,2	III
APV069	Tijdelijke gebruiksvergunning	23,0	III
APV048	Overlast van fietsen en bromfietsen	21,6	III
APV063	Speelautomaten exploiteren	21,6	III
APV060	Zwerfafval	21,5	III
APV087	Verontreinging door honden	20,2	IV
APV044	Ontheffing vuur stoken	20,2	IV
APV050	Parkeerexcessen (Mulderfeiten)	20,1	IV
APV037	Loterij organiseren	19,8	IV

APV001	Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg	19,6	IV
APV045	Open vuur in bossen en natuurgebieden	19,4	IV
APV065	Stankoverlast	19,3	IV
APV077	Vergunning bruikbaarheid van de weg artikel 2:10 APV	19,2	IV
APV015	Dumpingen grof vuil	19,2	IV
APV014	Dumpingen afval klein (verkeerd aanbieden huisvuil)	19,2	IV
APV038	Luchtballonnen oplaten	19,0	IV
APV036	Loslopende honden	17,7	IV
APV023	Fiets- en voetgangersgebied	17,6	IV
APV012	Draaiorgel exploiteren	17,5	IV
APV074	Uitritvergunningen (incl. inritten/duikers)/omgevingsvergunning	17,4	IV
APV057	Reclamemateriaal verspreiden	16,7	IV
APV056	Reclame tijdelijk in de openbare ruimte	16,4	IV
APV025	Gevaarlijke honden	16,4	IV
APV081	Vergunning inzameling geld of goederen	16,2	IV
APV035	Ligplaatsen	15,8	IV
APV051	Parkeren grote voertuigen/uitzichtbelemmerende voertuigen	15,7	IV
APV052	Parkeren kampeermiddelen	15,5	IV
APV076	Venten	15,3	IV
APV089	Vrijstelling verplichting met betrekking tot het verkoopregister	14,9	IV
APV088	Verwijzingsborden, ontheffing	14,4	IV
APV013	Duiven	13,7	V
APV010	Bijen	13,6	V
APV066	Straatartiest	13,4	V
APV006	Autowrakken	13,2	V
APV054	Parkeren van voertuigen van een autobedrijf e.d.	13,2	V
APV053	Parkeren van reclame voertuigen	13,2	V

Bijlage 6: Sanctiestrategie

Richtlijn dwangsombedragen en termijnen

Voor het bepalen van de hoogte van dwangsommen en de lengte van (begunstigings)termijnen geldt een vaste richtlijn. De (onderstaande) Richtlijn dwangsombedragen en termijnen bevat een weergave van de in de praktijk veelal toegepaste dwangsombedragen en termijnen bij diverse veelvoorkomende overtredingen binnen het omgevingsgebied. Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom is er relatie gelegd met de interventiematrix van de Landelijke handhavingstrategie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de hierna ingevoegde Richtlijn dwangsombedragen en termijnen.
De Richtlijn is ontwikkeld om binnen de regio op een uniforme wijze op te treden bij het hanteren van dwangsombedragen en termijnen voor eenzelfde soort overtredingen. Een uniforme aanpak draagt bij aan een gelijk speelveld voor bedrijven, burgers en betrokkenen.
Richtlijn dwangsombedragen en termijnen
In de onderstaande tabel zijn voor de meest voorkomende overtredingen de maximale dwangsombedragen en de maximale lengte van de (begunstigings)termijnen opgenomen. De tabel geeft een richtlijn aan en biedt enig houvast bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en de te stellen termijn. De tabel is niet uitputtend bedoeld. Voor overtredingen die niet in deze tabel zijn opgenomen wordt de hoogte van de dwangsom en de te stellen termijn per specifieke situatie nader bepaald.
Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval kan gemotiveerd worden afgeweken van de in de tabel genoemde waarden.

Dwangsom en modaliteit

De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken om de overtreding te (laten) beëindigen. De dwangsombedragen dienen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.
Het opleggen van een last onder dwangsom geschiedt in verschillende wettelijk voorgeschreven vormen (modaliteiten). Deze modaliteiten zijn vastgelegd in artikel 5:32b, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht: een bedrag ineens; een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd dan wel per overtreding van de last. Het bestuursorgaan komt beleidsvrijheid toe bij de keuze voor een van deze modaliteiten.

Begunstigingstermijn

Een last onder dwangsom omvat naast de te nemen herstelmaatregelen ook een termijn, waarbinnen de overtreder de door het bestuursorgaan opgelegde lastgeving kan uitvoeren zonder dat deze het dwangsombedrag verbeurt. Deze begunstigingstermijn mag niet wezenlijk langer worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen.

Vaststelling hoogte dwangsom volgens de interventiematrix LHS

De vaststelling van de hoogte van de dwangsom wordt afhankelijk gesteld van de gepositioneerde bevinding in de interventiematrix volgens de Landelijke Handhavingstrategie. Er zijn drie bevindingen te onderscheiden:

- De bevinding is gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (**A1, A2, A3, B1, B2 en C1**). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op (plusminus) één derde van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit ‘ineens’ is omschreven blijft het dwangsombedrag ‘ineens’ gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 5.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de lichte segmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is ‘per week’ omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op € 5.000 / 3 = ± € 1.667 per week met een maximum van € 5.000.
- De bevinding is gepositioneerd in de middensegmenten van de interventiematrix (**A4, B3, B4, C2, D1 en D2**). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op de helft van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit ‘ineens’ is omschreven blijft het dwangsombedrag ‘ineens’ gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 4.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de middensegmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is ‘per overtreding’ omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op € 4.000 / 2 = € 2.000 per overtreding met een maximum van € 4.000.

- De bevinding is gepositioneerd in de zware segmenten van de interventiematrix (**C3, C4, D3 en D4**). In die situatie wordt de dwangsom (per tijdseenheid, per overtreding of ineens) vastgesteld op het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 3.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de zware segmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is ‘per week’ omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op € 3.000 per week waarbij een maximum geldt van € 3.000.

Recidive
Na het bereiken van het maximale bedrag kan besloten worden om een nieuwe last onder dwangsom, dan wel een last onder bestuursdwang op te leggen. Indien sprake is van herhaling van een overtreding – door dezelfde overtreder op een bepaald perceel – waarvoor in het verleden (binnen de afgelopen twee jaren) reeds een dwangsombeschikking is afgegeven, wordt de te stellen dwangsom verhoogd met 100%.

Algemeen

Taakveld	*Overtreding*	*Modaliteit*	*Maximum €*	*Termijn*
Algemeen	Geen medewerking verlenen aan toezichthouder	per overtreding	10.000	direct
	Ontbrekende onderzoek zoals preventieonderzoek, bodemonderzoek, energiebesparingsonderzoek, akoestisch onderzoek etc.	ineens	5.000	8 weken
	Overleggen ontbrekende gegevens, zoals logboek, administratie, energienota, lekdichtheid, registratie, rapportage etc.	ineens	1.000	4 weken

Overtredingen milieu

Taakveld	*Overtreding*	*Modaliteit*	*Maximum €*	*Termijn*
Afval	Opslag niet conform voorschriften	per week	5.000	4 weken
	Afval niet correct afvoeren	per overtreding	5.000	4 weken
	Scheiding afval niet conform voorschriften	per overtreding	5.000	4 weken
Bodem	Afvalstoffen op/in de bodem brengen	per overtreding	5.000	4 weken
	Keuring onder- of bovengrondse tank niet uitgevoerd	per week	4.000	8 weken
	Kathodische bescherming of peilbuis niet gecontroleerd	per week	2.000	4 weken
	Vloer niet vloeistofdicht	per week	400/m^2	8 weken
	Vloeistofdichte (lek)bak ontbreekt	per week/bak	2.000/bak	4 weken
	Geen financiële zekerheid	per week	2.000	4 weken
	Opslag vaste mest zonder voorzieningen	per overtreding	4.000	4 weken
	Ontbreken (KIWA-)certificaat mestopslag	per week	3.000	4 weken
	Foliebassin niet gekeurd	per week	3.000	4 weken
	Mestbassin niet conform de bouwtechnische richtlijnen	per week	3.000	4 weken
Taakveld	*Overtreding*	*Modaliteit*	*Maximum €*	*Termijn*
Bodem (vervolg)	Geen melding Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval	ineens	20.000	1 week
	Afgifte van grond/bouwstoffen aan een onbevoegde be-/ verwerker	per overtreding	10.000	4 weken
	Toepassen van grond/bouwstoffen op locatie zonder juiste keuringen en kwaliteitsverklaringen	per overtreding	12.000	4 weken
	Geen melding Besluit bodemkwaliteit	ineens	4.000	1 week
	Toepassing niet conform de voorschriften en/of voorgeschreven voorzieningen niet aangebracht.	per week	5.000	4 weken
(Externe) veiligheid	Brandscheiding niet op orde	per week	1.000	8 weken
	Opslag gevaarlijke stoffen niet volgens voorschriften	per overtreding	10.000	1 week
	Opslag kluis/ kast ontbreekt	per overtreding	4.000	6 weken
	Gasflessen niet tegen omvallen beschermd	per overtreding	1.000/fles	1 week
	Keuring gastank verlopen	per week	2.000/tank	8 weken
	Keuring gasfles verlopen	per week	1.000/fles	4 weken
	Hekwerk bij gastank ontbreekt/niet tegen aanrijden beschermd	per overtreding	2.000	4 weken
Geluid	Geluidnorm overschreden	per overtreding	10.000	direct
	Geluidbegrenzer niet conform verzegeling	per overtreding	5.000	direct
	Gedragsvoorschiften niet naleven	per overtreding	2.000	direct
	In werking buiten vergunde uren	per overtreding	10.000	direct
Lucht	Overschrijding emissie-eisen	per overtreding	10.000	4 weken
	Metingen niet (juist) uitgevoerd	per overtreding	1.000	4 weken
	Afvoerpijp niet op hoogte	per week	5.000	8 weken

	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
	Niet juist gebruiken of ontbreken emissiebeperkende apparatuur (zoals (stof)filters, ontgeuringsinstallatie)	per overtreding	5.000	8 weken
	Geen keuring of onderhoud stook- of koelinstallatie	per week	2.500	8 weken
	Niet naleven voorschriften stook- of koelinstallatie	per week	2.000/ installatie	4 weken
	Niet afgedekte mestsilo	per overtreding	2.000	2 weken
	Emissiearm stalsysteem niet geplaatst, en/of niet onderhouden en/of werking niet correct	per week	5.000	4 weken

Taakveld	*Overtreding*	*Modaliteit*	*Maximum €*	*Termijn*
Vuurwerk	Opslag van vuurwerk niet conform de voorschriften en er kan direct aan de voorschriften worden voldaan	per overtreding	10.000	direct
Water	Illegale lozing	ineens	5.000	1 week
	Afscheider, controleput of zuiveringstechnische voorziening ontbreekt of niet conform voorschriften	per week	3.000	6 weken
Overig (milieu)	In werking zonder vergunning (milieu)	ineens	10.000	6 weken
	Geen melding (milieu)	ineens	3.000	4 weken
	Ongewoon voorval niet gemeld (milieu)	ineens	5.000	1 week

Overtredingen aanleggen, bouwen en slopen

Taakveld	*Overtreding*	*Modaliteit*	*Maximum €*	*Termijn*
Algemeen	In strijd handelen met een opgelegde last onder bestuursdwang	per overtreding	50.000	Direct
	Aanleggen, bouwen of slopen in strijd met (planregels) bestemmingsplan	per week	20.000	8 weken
Aanleggen	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie licht: zoals kabels en leidingen, ophogen etc.	per week	10.000	6 weken
	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie middel: zoals heiwerkzaamheden, bodem verlagen, gronden afgraven etc.	per week	15.000	6 weken
	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals watergangen, oppervlakteverhardingen van wegen, regels t.a.v. archeologie etc.	per week	20.000	6 weken
Bouwen	Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning, kwalificatie licht: zoals erfafscheiding, tuinmeubilair, vlaggenmasten, schotelantennes, zonweringen etc.	per week	10.000	8 weken

Taakveld	*Overtreding*	*Modaliteit*	*Maximum €*	*Termijn*
Bouwen (vervolg)	Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning kwalificatie middel: zoals aanbouw aan bestaand hoofdgebouw, bijgebouw, overkapping, paardenbak, regels t.a.v. archeologie, afwijking van vergunnig t.a.v. woning of bedrijfsgebouw, etc.	per week	20.000	8 weken
	Bouwen zonder omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals een woning, bedrijfsgebouw etc.	ineens	100.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie licht: zoals technische voorschriften bruikbaarheid etc.	per week	10.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie middel: zoals technische voorschriften energiezuinigheid etc.	per week	15.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie zwaar: zoals technische voorschriften veiligheid, gezondheidheid etc.	per week	20.000	8 weken
Slopen	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie licht: zoals het slopen van een bijgebouw zonder asbest etc.	per week	5.000	6 weken
	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie middel: zoals slopen zonder asbest (overig)	per week	10.000	6 weken
	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie zwaar: zoals slopen met (waarschijnlijk) asbest	per week	30.000	6 weken
Monumenten	Verandering aan, op, in of bij een monument zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.	per week	25.000	4 weken
	Verandering in beschermd stad- en dorpsgezichten zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.	per week	20.000	4 weken

Overtredingen planologisch gebruik

Taakveld	*Overtreding*	*Modaliteit*	*Maximum €*	*Termijn*

Strijdig gebruik	Gebruik in strijd met bestemmingsplan zoals verkeerd gebruik grond/erf, illegale handelingen buitengebied etc.	per week	10.000	8 week
	Strijdig gebruik bestemming: wonen of bedrijfsmatige activiteiten waar niet toegestaan, etc.	per week	20.000	10 weken

Overtredingen brandveiligheid

Taakveld	*Overtreding*	*Modaliteit*	*Maximum €*	*Termijn*
Brandveilig gebruik	Geen omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik	ineens	15.000	8 weken
	Geen melding voor brandveilig gebruik	ineens	5.000	8 weken
	Niet naleven voorschrift omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik	per week	3.000	8 weken
	Ontbreken document over adequate toepassing constructieonderdeel	ineens	3.000	1 week
	Overschrijden totaal onechte en/of ongewenste meldingen brandmeldinstallaties	per overtreding	5.000	direct
Voorschriften Bouwbesluit	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie licht: zoals rookmelder, blustoestel, vluchtrouteaanduiding, zelfsluitende deur, etc.	per week	3.000	2 weken
	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie middel: zoals brandweeringang, brandmeldinstallatie, aankleding ruimten, verbindingsweg, etc.	per week	6.000	4 weken
	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie zwaar: zoals ontruimingsinstallatie, bluswatervoorziening etc.	per week	10.000	8 weken

Overtredingen Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Taakveld	*Overtreding*	*Modaliteit*	*Maximum €*	*Termijn*
Algemeen	Voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie (zoals bloembakken, borden, containers)	per overtreding	2.500	1 week
	Reclame(bord) zonder vergunning	ineens	3.000	1 dag
	Maken of veranderen van uitweg zonder vergunning	ineens	3.000	6 weken
	Langdurig parkeren van voertuigen zoals caravans, aanhangwagens, vrachtwagens	per overtreding	2.500	1 week
	Verbranden van afval	per overtreding	5.000	direct
	Standplaats innemen zonder vergunning	per overtreding	5.000	1 dag
	Geluidsapparatuur/ toestel in werking zonder of in afwijking ontheffing	per week	5.000	1 week
Evenementen	Evenement zonder of in afwijking van vergunning; klein evenement (tot 50 personen)	per overtreding	5.000	direct
	Evenement zonder of in afwijking van; middelgroot evenement (50-100 personen)	per overtreding	10.000	direct
	Evenement zonder of in afwijking van; groot evenement (100 of meer personen)	per overtreding	20.000	direct
Kappen	Zonder of in afwijking omgevingsvergunning kappen dan wel het niet naleven herplantplicht	per week	5.000	4 weken
Kansspelen	Kansspelautomaten en/of speelgelegenheid aanwezig zonder vergunning	per overtreding	10.000	direct
Sluitingstijden	Niet houden aan regels of ontheffing t.a.v. sluitingstijden	per overtreding	3.000	direct

Bijlage 7: Toelichting interventies van licht naar zwaar (LHS)

1. Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom (LOD)

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.
Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang (LOB)

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavinginstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat. Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. →Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. →Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang (en verhalen kosten uitvoering).

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

2. Bestuursrecht bestraffend
Bestuurlijke boete
Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/toezichthouder, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (onder andere CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning
Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is in het bijzonder passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting
Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

3. Strafrecht
Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm
De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde ‘Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten’ wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst…dan…) op herstel gerichte interventies worden ingezet.
De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De ‘Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten’ geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)
BOA’s die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Bijlage 8: De landelijke handhavingsstrategie (volledig)

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

Versie 1.7, 24 april 2014

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) [1] voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving [2];
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en wordt gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

---

[1] Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

[2] De Tijd is Rijp, juli 2008.

1

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten [3]. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven [4]. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht [5]. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM.* Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

Positionering

Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

De term ‘handhavingstrategie’ drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie

---

[3] Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo (‘Bestuursrechtelijke handhaving’) voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

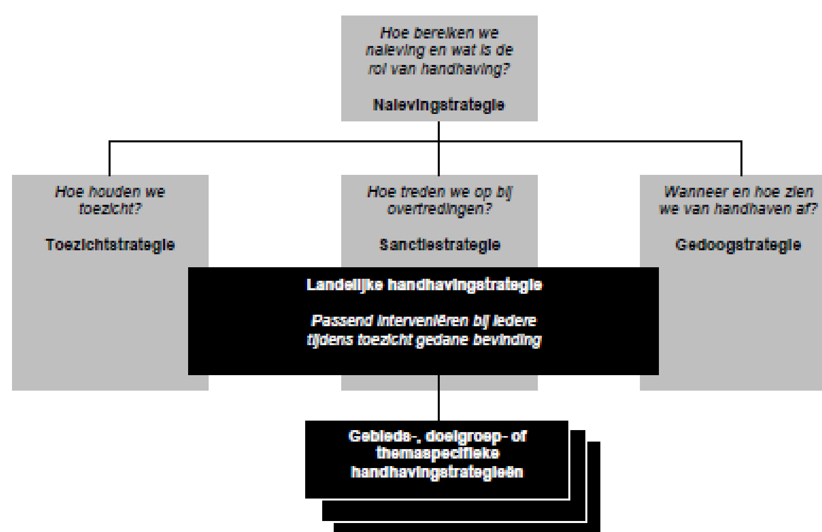
[4] Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

[5] EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet [6].

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhaving-strategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhaving-strategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten [7] is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

6 Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

7 Vooralsnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

Versie 1.7, 24 april 2014

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden [8]. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

---

8 Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

4

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste [9] kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven [10]. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten

---

[9] Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

[10] Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:
1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1
Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2
De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan [11] . Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

---

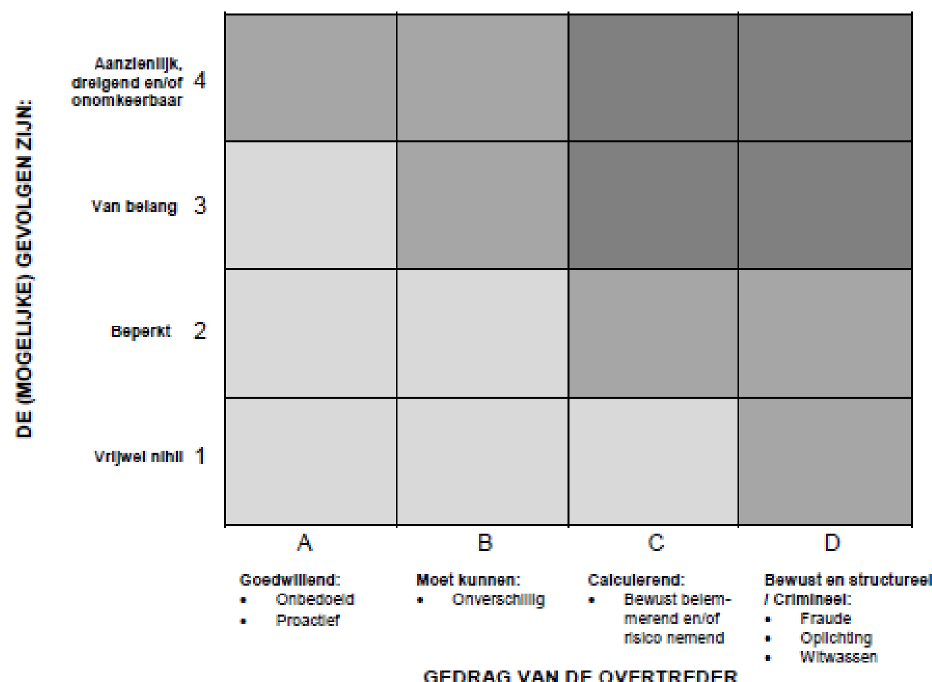
[11] Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

Versie 1.7, 24 april 2014

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix



Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert [12] door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

[12] Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

7

Ad. 1
De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:
1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2
De handhaver typeert de normadressaat als:
A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavinghistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland' [13] bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet.

---

13 Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.

2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.

3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.

4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.

5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).

6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.

7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is

derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavinginstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavinginstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezicht-houders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 ‘PV’ staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

Versie 1.7, 24 april 2014

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	A	B	C	D
Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Beperkt 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER	A Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	B Moet kunnen: • Onverschillig	C Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	D Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

11

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavinginstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavinginstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiverings-beginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Versie 1.7, 24 april 2014

Bijlage 1 – Begrippen

Begrip	Toelichting
Beginselplicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de recht-spraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Bestuurlijk handhavingoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhaving-partners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke hand-havingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoor-delijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

13

Versie 1.7, 24 april 2014

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringentere reactie bij voortduring van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheids-gronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

14

Versie 1.7, 24 april 2014

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren
Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn
Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek
Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht
Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD
Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:
1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB
Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavinginstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

15

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen
Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete
Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning
Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting
Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm
De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst…dan…) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)
BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Bijlage 9 Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Ambtelijke waarschuwing of constateringsbrief	Brief naar aanleiding van een controle waarbij wel een overtreding is vastgesteld. In de brief wordt aangegeven welke maatregelen getroffen moeten worden om de overtreding te beëindigen en binnen welke termijn (hersteltermijn) dit moet zijn uitgevoerd. In deze brief worden eventuele sancties aangekondigd.
Beginselplicht tot handhaving	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Begunstigingstermijn (artikel 5:24 lid 2 en artikel 5:32a lid 2 Awb)	Termijn die wordt gesteld in een bestuursdwang- of dwangsombeschikking waarbinnen de overtreder de overtreding ongedaan kan maken zonder dat de bestuursdwang wordt uitgevoerd of een dwangsom moet worden betaald.
Belangenafweging	Bij de voorbereiding van besluiten moet het bevoegd gezag de betrokken belangen afwegen. Aan de ene kant kunnen dit bijvoorbeeld zijn de persoonlijke, economische en financiële belangen van een overtreder. Aan de andere kant de gemeentelijke taak om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving, veiligheid, voorkomen dat een dergelijke overtreding op meerdere locaties in de gemeente plaatsvindt (precedentwerking) en dergelijke. Mede op basis van deze belangenafweging bepaald het bevoegd gezag of er handhavend wordt opgetreden, welke termijn er wordt gehanteerd, of er een sanctie wordt opgelegd
Bestuurlijk handhavingoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingspartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH onder leiding van de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoor-delijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bestuurlijke waarschuwing of voornemen last of voorwaarschuwing last (concept besluit)	Schriftelijke waarschuwing van het bevoegde gezag waarin wordt aangekondigd dat, vanwege een geconstateerde overtreding, het voornemens is een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen. In deze waarschuwing wordt een termijn gegeven waarbinnen de overtreder de gelegenheid krijgt om mondeling of schriftelijk zijn zienswijze naar voren te brengen op de voorgenomen bestuursrechtelijke sanctie (artikel 4:8 Awb).
Bestuursdwangbeschikking (last onder bestuursdwang) (artikelen 5:21 t/m 5:31c Awb)	Bestuursdwang is het optreden door het bevoegd gezag tegen een overtreding op kosten van de overtreder. De definitie van last onder bestuursdwang in de Awb luidt: *'Onder een last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie inhoudende:* *a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en* *b. de verplichting om te dulden dat het bestuursorgaan de last door feitelijk handelen ten uitvoer legt, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.'* Artikel 5:25 Awb bepaald dat de kosten van toepassing van bestuursdwang op de overtreder verhaald kunnen worden. Tegen een bestuursdwangbeschikking kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en (hoger) beroep worden ingesteld.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Bevoegd gezag	Het bestuursorgaan dat bevoegd is een handhavingsbesluit te nemen of een besluit te nemen op een aanvraag om omgevingsvergunning. Doorgaans is dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente. Uitzondering is bijvoorbeeld het college van Gedeputeerde Staten (bijvoorbeeld bij provinciale milieu-inrichtingen).
Dwangsombeschikking (last onder dwangsom) (artikel 5:31d t/m 5:36 Awb)	Een last onder dwangsom betekent dat een overtreding binnen een bepaalde periode ongedaan moet worden gemaakt. Als dit niet binnen die periode is gebeurd, dan moet de overtreder een boetebedrag (dwangsom) betalen. Een last onder dwangsom is bedoeld om de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of een herhaling van de overtreding te voorkomen. De definitie van een last onder dwangsom in de Awb luidt als volgt: *Onder een last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie inhoudende:* *a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en* *b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.* Tegen een bestuursdwangbeschikking kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en (hoger) beroep worden ingesteld.

Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogbeschikking	Een schriftelijk besluit van het bevoegde gezag voor het afzien van het gebruik van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten voor een bepaalde termijn.
Geheel of gedeeltelijke intrekking vergunning of ontheffing	Naast een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang kan een bestuursorgaan ook als sanctie de vergunning of ontheffing geheel of gedeeltelijk intrekken. Door intrekking van een vergunning of ontheffing ontneemt het bevoegde gezag de overtreder de juridische basis van zijn activiteit.
Gelijkwaardige oplossing	Er is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van een) vergunning/ontheffing/vrijstelling, maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd.
Handhaven	Door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijk of privaatrechtelijke middelen bereiken dat geldende rechtsregels worden nageleefd.
Handhaving	Zorgen dat de regels worden nageleefd door voorlichting, toetsing, toezicht en opsporing. Met ons handhavingsbeleid willen we de kwaliteit van de bebouwing en onder andere het gebruik van bebouwing in het landelijke gebied van de gemeente IJsselstein behouden en verbeteren.
Handhavingsbeleid	Dit is een beleid(snota) voor alle betrokken beleidsvelden. Daarin staat een beschrijving van de gemeentelijke prioriteiten, de doelen, de strategieën en de activiteiten. Het beleid is afgestemd met andere betrokken bestuursorganen (zoals Waterschap, Provincie en dergelijke).
Handhavingsuitvoeringsprogramma	Jaarprogramma waarin wordt omschreven welke handhavingsactiviteiten er zullen worden uitgevoerd.
Integrale handhaving	Het afstemmen en samenbrengen van handhavingsactiviteiten binnen verschillende taakvelden en/of organisaties.
Legalisatie (concreet zicht op)	Het vooruitzicht dat een overtreding binnen de geldende regels toegestaan kan worden. Voorwaarde is dat er door de overtreder concreet om gevraagd moet worden, bijvoorbeeld door het aanvragen van een omgevingsvergunning.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat besluiten goed gemotiveerd moeten zijn, feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Overtreding	Een afwijking van een rechtsregel, waarbij geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing.
Preventieve handhaving	Het vergunningsproces en het toezicht houden tijdens de bouw-, gebruiks- en sloopfase; het verstrekken van informatie over regelgeving.
Privaatrechtelijke handhaving	Handhaven op grond van civiel recht in plaats van bestuursrecht. Dit gebeurt bijvoorbeeld als het om eigendomsrecht gaat.
Programmatisch handhaven	Een structurele en integrale aanpak van de handhaving. Daarbij zijn prioriteiten gesteld en de handhavingsactiviteiten op elkaar afgestemd. Bij een programmatische aanpak worden beleid en uitvoering van beleid opgevold door evaluatie en bijsturen. Het bevoegd gezag stelt een dergelijk uitvoeringsprogramma jaarlijks vast.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Repressieve handhaving	Met repressie wordt bedoeld het herstellen van situaties die in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving of een verleende vergunning.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringentere reactie bij voortduring van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgrond	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strafrechtelijke handhaving	Strafrechtelijke handhaving betekent dat, na het instellen van een proces-verbaal, strafvervolging wordt ingesteld.
Toezicht	Preventief toezicht : controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is. Repressief toezicht is: controle op de naleving van regels/voorschriften ten behoeve van opsporing van strijdigheden, ten einde eventueel daar met een sanctie op te reageren
Toezichthouder	Toezichthouders zijn ambtenaren die door het college benoemd zijn om te controleren of de rechtsregels worden nageleefd. In hun functie als toezichthouder mogen deze ambtenaren elke plaats, met uitzondering van een woning, betreden. Indien noodzakelijk kunnen ze ook met bijzondere toestemming van de burgemeester een woning betreden, zelfs tegen de wil van de eigenaar of bewoner (op grond van de Algemene wet op het binnentreden).
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.

Voorlopige maatregel	Een maatregel opgelegd door de rechter of de officier van justitie ter voorkoming van verdere overtreding van de wet.
VTH Kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken).
Wraken	Op schriftelijke wijze aangeven dat het bestuursorgaan zich het recht voorbehoudt om handhavend op te treden, maar daar niet per direct aan toe komt.
Zienswijze (artikel 4:8 Awb e.v.)	De belanghebbenden kunnen hun visie geven op de vraag of er sprake is van een overtreding, of er goede redenen zijn handhaving (tijdelijk) achterwege te laten en op de vraag welke belangen daarmee gediend zouden zijn. Daarnaast kan gereageerd worden op voorgenomen dwangsombedragen en begunstigingstermijn voor zover deze bij het vragen van een zienswijze al bekend zijn. De zienswijze kan mondeling of schriftelijk worden ingediend bij het bevoegde gezag.
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.